Campo Político: Atores e *Policies*

Helena Sampaio

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior
Universidade de São Paulo

DOCUMENTO
DE TRABALHO
7 / 98

NUPES

Núcleo de Pesquisas
sobre Ensino Superior

Universidade de São Paulo

CAMPO POLÍTICO: Atores e *Policies*

Helena Sampaio

Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da
Universidade de São Paulo

CAMPO POLÍTICO: ATORES E *POLICIES*[*]

Helena Sampaio

Neste trabalho, a autora analisa o impacto das políticas recentes para o ensino superior, da perspectiva dos principais atores do sistema. É no processo de organização da representação de interesses que se manifesta, de forma muito clara, a heterogeneidade interna do setor privado. São mapeadas as principais associações do setor, com suas respectivas estratégias e arenas privilegiadas de atuação. Em geral, as associações mais recentes realçam os aspectos que julgam distinguir o grupo de estabelecimentos que representam em relação aos demais. Todavia, o fato de a identidade das novas associações ser construída por meio desse jogo da oposição não trouxe nenhuma ruptura definitiva entre elas. Na maior parte das vezes, a disjunção da representação do setor privado provocou uma sobreposição de sua própria representação. Isso ocorre porque, paralelamente ao processo de fragmentação da representação, resultado do próprio desenvolvimento do ensino privado no País, as associações, tanto as novas como as mais tradicionais, dirigem-se para diferentes interlocutores e atuam em arenas muito específicas. Ao final, tendem a somar os esforços para influir no processo de implementação das políticas. Em suma, o trabalho incorpora à análise substantiva das mudanças introduzidas no ensino superior, por meio das normas legais recentes, as diferentes leituras e racionalidades dos atores que são, em última instância, o próprio sistema de ensino superior: os *policies makers*, os acadêmicos "especialistas" do ensino superior, os sindicatos docentes, os donos dos estabelecimentos e as associações que representam a pluralidade dos interesses do sistema de ensino superior no País.

A história do ensino superior na Europa no Século XVIII até início do XIX mostra a difícil tarefa dos Estados: arbitrar os

[*] Transcrição do Capítulo 4 da tese "O setor privado de ensino superior no Brasil" de Sampaio (1998), apresentada na Universidade de São Paulo.

conflitos decorrentes do modelo ***learned profession*** *e os privilégios a ele associados. Os governos podiam financiar, ou mesmo comprar, o apoio das universidades, mas não podiam interferir na transmissão de conhecimento do mestre a seus discípulos. No entanto, era preciso quebrar os monopólios profissionais. Os arranjos foram diversos, mas tanto na Alemanha como na França, a solução escolhida pelos governantes foi a de transferir a educação profissional para instituições acadêmicas, livres da influência das associações corporações profissionais. Essa opção manifestou-se mais claramente na Alemanha, onde a universidade ganhou o monopólio do ensino superior. Na França, estabeleceu-se uma espécie de "mandarinato": um grupo de notáveis que ensinavam nas novas instituições profissionais e que também geriam as políticas educacionais. A forma e o caráter das novas instituições refletiam soluções de compromisso entre os novos grupos intelectuais e profissionais e os antigos. Os governos acabaram atuando como meros árbitros em vez de exercerem poder de iniciativa e de formulação de políticas. Todavia, direcionaram o resultado final do embate entre os novos e os antigos profissionais para um sistema de ensino que basicamente deveria substituir as universidades e as corporações por um novo tipo de escola. Essa tendência reformista de submeter as profissões à autonomia das instituições acadêmicas não se manifestou na Inglaterra do Século XIX. Nesse país, as novas instituições introduziram o ensino científico na formação profissional, mas não aboliram os privilégios profissionais. Depois de um longo período de conflito entre essas orientações, os profissionais venceram e novas formas de privilégio e novas instituições profissionais foram reconhecidas em toda a parte. Em suma, nos três países todos os planos de reforma para a extinção dos privilégios profissionais não foram eficazes. No Século XIX, a opinião corrente era que os* ***learned professional*** *não se distinguiam de nenhum outro tipo de ocupação e que, por isso, não mereciam nem favores nem credenciamentos especiais. No entanto, ocorreu que as novas instituições e os novos procedimentos de ensino e credenciamento substituíram os antigos. Com exceção da França, entre 1793-1794 nunca houve tamanho* ***laissez faire*** *na formação profissional. Na*

> *França, a Educação foi submetida ao controle do Estado e orientada para atender às necessidades sociais por ele definidas. Mas mesmo nesse país, as diferenças foram mais aparentes do que reais. Muitos dos membros do grupo dirigente do período pós-revolucionário eram cientistas e filósofos e tinham interesse direto na área de política educacional. E acomodaram-se no "mandarinato". Mesmo um governante com a autoridade e autonomia de um Napoleão teve uma atitude tímida em relação à área de ensino superior: reestruturou o ensino primário e secundário, mas pouco alterou a educação profissional* (Ben-David, 1977).

Essas considerações, resguardadas as peculiaridades culturais e históricas que separam o ensino superior contemporâneo dos sistemas europeus dos Séculos XVIII e XIX, revelam uma dimensão constitutiva da própria noção de sistema de ensino superior: a de campo político, em que os diferentes atores do sistema se organizam para defender seus interesses em face da atuação regulamentadora do Estado e suas políticas para a área.

De acordo com Clark (1983), o ensino superior tem uma peculiaridade muito grande que o distingue de outros setores e isso deve ser levado em conta no processo de tomada de decisões. Devido à natureza de suas próprias atividades - a pesquisa, a formação profissional, entre outras -, o sistema tende a desenvolver padrões muito próprios de ação. Funcionam com maior liberdade em relação à família, à igreja, ao Poder Público, às autoridades governamentais, entre outras instituições. A pesquisa e a educação superior, por exemplo, ostentam autonomias que seriam inconcebíveis em outros níveis de ensino. Soma-se a essa relativa independência, pelo menos na América Latina, uma certa tradição da universidade que realiza a crítica social - e, portanto, percebe-se como agente de transformação da sociedade - e que luta pela preservação e/ou restauração dos princípios políticos democráticos. Esses altos valores, por vezes, também escudam interesses de caráter corporativo e outros ainda mais particularistas dos diferentes segmentos que integram o sistema de ensino superior em seu conjunto.

Enquanto campo político, o sistema de ensino superior brasileiro, hoje, organiza-se, em um primeiro plano, em torno da oposição entre, de um lado, as entidades vinculadas ao ensino superior público e, de outro, aquelas que representam os interesses do setor privado, este considerado na pluralidade de seus segmentos. O Estado não só é

o árbitro dessa tensão, como também, por seus diferentes órgãos e *policy makers* que o representam, é a arena privilegiada para onde os diferentes grupos de interesses convergem e procuram exercer sua pressão. Nesse sentido, políticas para o ensino superior movem-se em um terreno complexo e delicado. Independentemente de razões endógenas e exógenas ao sistema as quais venham a justificar a proposição de tal ou qual política para a área, sua implementação depende da capacidade do Estado em acomodar os diferentes interesses constitutivos do sistema enquanto campo político[1].

É nuclear na organização política dos atores do sistema nacional de ensino superior a oposição público/privado. Expressa o próprio caráter dual da morfologia do sistema. As alternativas de desenvolvimento disponíveis para cada um dos setores - o público e o privado - e a especificidade da relação que cada qual logrou estabelecer com o Estado confluíram para que o sistema de ensino superior operasse com uma relativa funcionalidade. Coube ao setor privado atender à demanda de massa por ensino superior e às instituições públicas manterem-se mais seletivas e, em regra, abrigarem a pesquisa e desenvolverem a pós-graduação, podendo, assim, melhor preparar seus docentes e oferecer um ensino considerado de melhor qualidade. Essa espécie de divisão de funções entre os setores público e privado no sistema brasileiro resultou de uma escolha política do Estado brasileiro para atender, a partir de meados dos anos 60, à demanda crescente por ensino superior e, ao mesmo tempo, preservar o setor público, financiado com recursos públicos, da massificação e seus efeitos (Durham e Sampaio, 1995).

A solução, no limite, resultou de compromissos, nem sempre à época explicitados, mas certamente levados em conta, entre o Estado e diferentes atores do sistema de ensino superior no País. Nesse sentido, apesar de a comunidade acadêmica, abrigada nas universidades públicas, ter ficado à margem do processo de tomada de decisões durante todo o período de vigência do regime autoritário no País, período em que ocorreu a expansão do sistema, esse segmento e seu respectivo projeto de universidade pública balizaram o próprio encaminhamento dessa solução de compromisso. Sem dúvida, para a alternativa escolhida concorreu também a pressão da iniciativa privada disposta a investir e que já vinha ampliando seu espaço, desde os anos 40, na oferta privada de ensino superior. Independentemente das motivações que

[1] Embora o caráter credencialista do ensino superior na sociedade brasileira seja uma questão importante e a autorização para a abertura de alguns cursos voltados para a formação de profissões tradicionais - como Medicina, Odontologia e Direito, por exemplo - esteja sujeita à apreciação de entidades de profissionais, a questão da autonomia do ensino profissional não é mais central na relação entre Estado e sistema nacional de ensino superior.

orientaram essa política de crescimento do sistema, o importante é assinalar que o surgimento de uma demanda social por ensino de 3º Grau criou um mercado favorável, o qual a iniciativa privada pode explorar (Schwartzman, 1992). A circunstância da expansão do sistema por meio da oferta privada de ensino superior organiza até hoje, passados mais de 30 anos, o debate político-ideológico, distinguindo os atores, demarcando as associações de interesses e suas formas de atuação, as quais integram o sistema nacional de ensino superior.

1. Construindo o "outro": o setor privado de ensino superior

Boa parte da literatura acadêmica sobre a expansão do ensino superior no País e as políticas para a área expressa a tensão matricial entre os setores público e privado do sistema nacional de ensino superior. Essa literatura é produzida por docentes-pesquisadores de universidades públicas, muitas vezes vinculados a entidades de representação desse setor; portanto, por autores/atores que são também o próprio sistema, segundo a ampla formulação de Clark (1983). A marca dos estudos é a visão negativa sobre o ensino superior privado. O desdobramento dessa visão, na prática política dos atores do ensino público, é a luta contra tudo que o adjetivo "privado" pode evocar: privatização, fundação (pessoa jurídica de direito privado), mercado, terceirização de serviços, relação com o setor produtivo, entre outros.

Trata-se de trabalhos de pesquisa e de interpretações desenvolvidos ao longo dos anos 80, ainda sob os efeitos da expansão do setor privado, em especial, e do sistema de ensino superior de um modo geral. Apresentam vários pontos em comum. Em geral, partem do princípio que o Estado deve universalizar o ensino superior público e gratuito e que, portanto, a oferta privada é um desvio indesejado do sistema. Consideram que somente instituições públicas, mantidas com recursos exclusivos do Estado, podem corresponder à missão da universidade: formar profissionais críticos, desenvolver o conhecimento e transformar a sociedade. De acordo com tais estudos, a oferta privada de ensino superior é um mal que se propagou no sistema em virtude da política de favorecimento à iniciativa privada que vigorou durante o regime militar no País. Os incentivos à abertura de estabelecimentos privados, mediante o afrouxamento dos critérios de reconhecimento e da atuação clientelística dos órgãos competentes,

teriam sido, de acordo com essas análises, a política dos governos autoritários para responder, sem ônus, à pressão da demanda por ensino superior (Martins, 1981; Cunha, 1986/1996)[2]. O setor privado, por sua vez, estimulado por essa política, teria atendido à clientela crescente da maneira mais econômica possível, oferecendo um ensino avaliado como de baixa qualidade. Ainda de acordo com as análises, o ensino superior privado tem objetivos fundamentalmente mercantis (Martins, 1981), operando, em geral, como uma "fábrica de diplomas" (Lévy, 1986); mesmo o segmento das universidades católicas que, nessas análises, está isento da crítica da qualidade, não escapa de outras, sobretudo daquelas referentes à dependência dessas instituições em relação aos recursos públicos (Cunha, 1986).

[2] Em debate recente, promovido pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, Cunha reitera sua posição: "(...) De a acordo com minhas pesquisas, o Estado mais do que facilitá-la [a expansão do setor privado] a induziu. Nos anos 60, o Conselho Federal da Educação era a principal instância de favorecimento do crescimento do setor privado de ensino. Era a aí que se fazia a representação direta dos interesses privados mais rasteiros. O Conselho mudava a legislação de modo a facilitar a multiplicação de cursos com maior mercado. Já os representantes dos empresários do ensino no MEC eram nomeados pelo presidente da República e alguns continuam por lá, em postos muito elevados. Do meu ponto de vista, tudo isso fez parte de uma política deliberada de privatização do ensino". (1996, p.160)

Em síntese, a correlação entre regime militar, privatização do ensino superior e a baixa qualidade do ensino oferecido pelas instituições particulares acabou resultando em um *script* que, desde os anos 70, vem orientando análises acadêmicas sobre o setor privado e que se mantém como referencial para a atuação política das principais associações de interesses do setor público de ensino superior.

Com o fim do regime militar e a redemocratização do País, o *script* ganha um novo elemento explicativo: a política de privatização do ensino superior, promovida pelos governos militares como parte de um projeto desenvolvimentista e tecnocrático (Veiga, 1985; Martins, 1991), encontra sua continuidade na política de orientação neoliberal dos governos democráticos que se sucedem. Nessa interpretação, apresentada por alguns segmentos do ensino público, o fenômeno da privatização do ensino superior, há 30 anos e hoje, expressa, no limite, a continuidade das políticas educacionais do País subjugadas ao interesse maior do capital, em que o mercado regula mais que o Estado.

A vinculação entre privatização do ensino superior e orientação neoliberal da política educacional é uma tendência disseminada na literatura contemporânea produzida em todos os países cujos sistemas nacionais de ensino superior têm experimentado, desde a segunda metade da década de 1980, o aumento da participação relativa das matrículas no setor privado (Krotch, 1996; Campbel, 1996)[3]. Com raras exceções, os estudos reportam-se ao quadro teórico da Ciência Política contemporânea: a relação Estado e mercado e a redefinição dos espaços e papéis de cada qual na economia e em diversos setores da vida social. O esquema explicativo, portanto, não se limita à análise de políticas de ensino superior. A propósito dessa tendência, Przeworski observa:

> *"(...) Essas questões decorrentes da tensa convivência entre Estados e mercados são tão genéricas que se reproduzem em campos acadêmicos que não compartilham de quaisquer interesses*

[3] A propósito das reformas educacionais na Argentina, Krotsch considera: "A Lei de Educação Superior (...) aprovada em meados de 1995, cgnstitui (após intensos e prolongados debates e conflitos entre o Estado e a comunidade universitária) uma normativa que pretende conciliar as diretrizes do Banco Mundial, contidas inicialmente no Documento **Higher Education** de 1994, com os múltiplos interesses arraigados no sistema de educação superior da Argentina". (1996, p.47)

> *substantivos. Estudos de políticas públicas proliferam a tal ponto que atualmente são publicadas revistas especializadas em áreas específicas de políticas de governo como política habitacional, política cultural, política de defesa ou política industrial. E mesmo que cada uma dessas áreas contenha alguns aspectos técnicos especializados, os debates teóricos apontam para os mesmos problemas e são organizados em torno das mesmas posições, independentemente da problemática substantiva"*. (1994, p.8)

No Brasil, alinhados a esse debate teórico - e contrariando os dados que apontam para uma tendência a diminuir a participação relativa das matrículas privadas no sistema em seu conjunto -, o tema da privatização do ensino superior experimenta um *revival* das posições defendidas nos anos 70: a conspiração dos governos militares que promoveu a expansão do ensino privado é substituída pela conspiração neoliberal orientada por organismos internacionais. Na conspiração neoliberal, segundo as análises, o objetivo do Estado é privatizar o ensino público.

> *"(...) Face ao atual modelo de Estado em construção pelo ideário neoliberal, o financiamento da educação superior parece estar cada vez mais fora da esfera estatal (...) Esse projeto de reestruturação estatal, no que toca ao ensino superior, parece concretizar as orientações neoliberais quanto às restrições dos gastos com as políticas sociais em geral e as políticas educacionais, em particular"* (Silva Jr., 1997, pp. 24-25).

Especulações dessa natureza têm proliferado, dando origem a uma literatura de conjuntura relativamente abundante, disseminada sob a forma de *papers* e de comunicações em seminários e simpósios que reúnem membros da comunidade universitária[4]. O principal eixo organizador das interpretações das mudanças é a relação Estado/mercado e a antinomia público/privado.

O *script* da academia e a literatura de conjuntura têm forte ressonância no campo político do sistema de ensino superior. Funcionam como modelos **para** e **de** ação (Geertz, 1978). Os estudos são apropriados, simplificados, reproduzidos de forma a

[4] Nos últimos anos, constata-se um aumento significativo no número e na periodicidade de seminários e/ou de reuniões acadêmicas nos países da América Latina. O objetivo desses encontros é apresentar as diferentes experiências dos sistemas nacionais de ensino superior a partir das reformas que vêm sendo implementadas pelos respectivos governos.

poderem ser tomados como uma representação ou concepção - um símbolo - pelos atores do ensino público no debate político.

> *"(...) O exame mais cuidadoso do processo de construção da política educacional do governo aponta como matriz conceitual as diretrizes do Banco Mundial, comum aos vários países latino-americanos. Desta forma é preciso analisar a vitória do projeto governamental* [aprovação do Projeto da LDB, em 1996, no Senado] *como a vitória de uma determinada concepção de Estado e de sociedade que pode ser denominada de neoliberal"* (Fórum de Defesa da Escola Pública, 1997).

> "*Se isso [referindo-se à proposta orçamentária do MEC para as universidades federais] não é caminhar ainda mais para a privatização, eu gostaria de saber o que é privatização. As instituições federais de ensino superior já estão passando por uma fase de privatização por dentro, via fundações, via terceirização de serviços como vigilância, limpeza e restaurantes"* (Morais, 1996, p.165).

Em suma, tanto no *script* da academia como na fala das associações de representação do ensino público, o setor privado é o "outro", aquilo que representa, por si, pelas circunstâncias de sua expansão ou por derivações ideológicas, "o mal". O mal, todavia, por oposição, é o elemento fundamental para a construção da identidade do ator setor público por meio de suas associações. Por sua vez, é na condição de percebido como o "outro" que os atores do setor privado, na diversidade dos segmentos que representam, tendem a orientar sua atuação no campo político do sistema de ensino superior.

2. A complexidade do campo político e a organização dos atores

O campo político onde se movem os atores do sistema de ensino superior é muito mais complexo do que a oposição setor público/setor privado. Essa complexidade do campo político é resultado da própria diferenciação que acompanhou a expansão do sistema em termos dos segmentos que o conformam. Assim, para além da dualidade público e privado reproduzem-se outras. E, ainda que a polarização setor público/setor

privado sirva para mapear, em um primeiro momento, a posição dos atores no sistema, tais posições tendem a se alterar em função do recorte selecionado[5]. E os recortes são muitos: universidades e instituições isoladas, mantenedoras e mantidas; estabelecimentos laicos e confessionais, particulares e comunitários - no caso de comunitário, se laico ou confessional e, no caso de confessional, se católico ou protestante; no caso de católico, qual ordem e se protestante, qual Igreja. Em suma, esses recortes ou camadas do sistema organizam-se produzindo rupturas e alianças entre os setores público e privado, forjando identidades entre suas facções constituintes de forma a matizar a oposição inicial.

Se, à primeira vista, a pluralidade de associações representativas do ensino superior parece apenas atualizar o tradicional tripé setor público/setor privado laico/setor particular confessional, o qual organiza, desde os anos 30, os estabelecimentos de ensino superior no País, um exame mais atento mostra que isso não é verdade. O crescimento do sistema e sua diferenciação institucional deram origem a dinâmicas de representação muito mais complexas, as quais funcionam tanto para opor como para aproximar interesses dos diferentes setores e segmentos; enfim, organizá-los e defendê-los em face do interlocutor comum, o Estado, por meio de órgãos de representação.

Outro aspecto da complexidade do campo político refere-se à preocupação com a identidade e/ou projeto das associações de interesse; em outras palavras, com a construção do ator político. No caso de algumas associações que congregam segmentos específicos do sistema, verifica-se que o processo de construção de identidade é a própria estratégia de atuação. Nesse sentido, a eficácia política das associações com essas características depende mais da definição de um projeto comum aos seus filiados - e, naturalmente, da capacidade de convencimento público da identidade positiva do grupo - do que da capacidade política de seus presidentes para influir nas arenas decisórias do ensino superior. Já para outras entidades de representação, a eficácia política reside fundamentalmente nos atributos individuais de seus presidentes: a desenvoltura com que transitam nas esferas do Ministério da Educação, a proximidade que mantêm com os parlamentares, os *policy makers*, os burocratas das agências governamentais, com a mídia, e até mesmo o relativo prestígio que, eventualmente,

[5] A visão de blocos monolíticos "público *versus* privado", com efeito, tem antes uma eficácia simbólica: apresenta um modelo de ensino superior centrado na universidade pública e fornece um modelo para orientar ideologicamente as facções mais corporativas do setor público.

desfrutam em alguns meios acadêmicos. Em outras palavras, as associações têm estilos e agendas muito singulares, que as direcionam para arenas específicas, delimitando suas esferas de atuação e o escopo de suas eventuais alianças.

3. Fóruns e associações, intersecção e disjunção

Os órgãos representativos dos interesses do ensino superior no Brasil são, basicamente, de dois tipos: o primeiro opera a intersecção de conjuntos diferentes do sistema; o segundo realiza a disjunção da representação dos interesses de um mesmo conjunto. Enquanto as associações do primeiro tipo resultam de movimentos de inclusão - é próprio da intersecção reunir elementos comuns que pertencem simultaneamente a dois ou mais conjuntos -, a disjunção da representação realiza um movimento inverso, ou seja, a identidade é construída não mediante o produto formado dos elementos comuns a conjuntos diferentes, mas a partir da seleção de aspectos distintivos de um determinado segmento em relação a outro da mesma natureza.

No caso das associações que operam a intersecção, por exemplo, as diferenças de dependência administrativa (público e privado), de natureza institucional (universidades e instituições isoladas) entre os segmentos representados são neutralizadas em função de uma qualidade comum a eles. No caso da disjunção da representação, as diferenças entre os segmentos fazem parte do processo de construção da própria identidade da associação.

Essa dinâmica pode ser apreendida a partir da análise de quatro entidades nas quais estão, exclusivamente ou não, representados os atores do setor privado: o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), a Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), a Associação das Universidades Particulares (ANUP) e a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC).

A escolha desses órgãos (no caso do CRUB muito mais um fórum de representação do que uma associação) não foi aleatória, mas orientou-se por uma série de critérios. Em primeiro lugar, trata-se de entidades de âmbito nacional, o que é fundamental tendo em vista o caráter fortemente centralizado do sistema de ensino superior brasileiro, submetido a uma jurisdição de âmbito federal. Em segundo, essas associações têm visibilidade pública, estão presentes freqüentemente na mídia e

exercem forte poder de pressão nas arenas decisórias do ensino superior. Em terceiro, algumas dessas associações têm, nos últimos anos, procurado desenvolver formas inovadoras de fazer política, as quais, somadas àquelas mais tradicionais, às vezes até pouco lícitas, têm contribuído para ampliar e trazer novos conteúdos ao debate sobre o ensino superior no País. Em quarto, essas associações, sobretudo as do setor privado, têm procurado ampliar o leque das arenas onde atuam. Tradicionalmente restritas ao Legislativo e aos órgãos de regulamentação ligados ao Ministério da Educação e do Desporto (MEC), tais associações, nos anos mais recentes, têm procurado atuar também em outras instâncias - em especial nas governamentais, que operam com financiamentos indiretos ao sistema de ensino superior, como o caso das agências federais e estaduais de fomento à pesquisa e à pós-graduação. Por fim, as referidas associações sintetizam movimentos de intersecção e de disjunção próprios das formas de representação dos atores do sistema nacional de ensino superior.

3.1. O Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)

O CRUB foi criado em 1966 e congrega reitores de todas as universidades brasileiras, públicas e privadas, já reconhecidas pelo MEC. São 52 universidades públicas (federais, estaduais e municipais) e 59 universidades privadas (particulares e comunitárias)[6].

Em termos de organização interna, o CRUB tem, em seu colegiado, o Conselho Deliberativo e o Conselho Fiscal. O Deliberativo é formado por membros natos presidente, vice-presidente e ex-presidente e por membros titulares - dois representantes de cada uma das seguintes associações: Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Associação Brasileira de Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM), Associação Brasileira de Universidades Particulares (ANUP), Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (ABRUC), num total de oito e igual número de suplentes. Como as universidades do CRUB estão divididas por regiões geográficas, o Conselho Deliberativo conta ainda com quatro representantes das cinco regiões[7] como titulares e

[6] A predominância de universidades privadas no CRUB é fato recente e decorreu do movimento que se acelerou, a partir do final da década de 1980, de transformação de estabelecimentos isolados ou federações de escolas em universidades.

[7] Em 1995, os representantes das regiões no Conselho Deliberativo eram dois reitores de universidades

três suplentes. Compõem o Conselho Fiscal do Colegiado três membros titulares e um suplente. Essa composição do CRUB tem, conforme poderá ser constatado, efeitos imediatos sobre a forma e a eficácia de sua atuação.

O CRUB é um órgão tradicional no campo político do ensino superior, com legitimidade nas instâncias federais decisórias da política para este nível de ensino, nos meios acadêmicos e na opinião pública de um modo geral. Todavia, o relativo equilíbrio da representação entre setores público e privado, laico e confessional, agravado pela polarização política entre algumas associações filiadas - em que a ANDIFES e a ANUP são exemplos clássicos - mostram-se, com efeito, impeditivos para a construção de uma identidade própria do CRUB e para o desempenho de seu papel de proponente de políticas para o ensino superior. A atuação do CRUB no processo de formulação de políticas para a área é dispersa e tende a se limitar a considerações pontuais por seu presidente.

federais, da região Norte, e dois reitores de universidades privadas, sendo um reitor de universidade particular laica, da região Sudeste, e o outro de uma universidade particular católica da região Sul.

Se, por um lado, a própria mudança da composição do CRUB tendeu a enfraquecer sua participação no processo de formulação de políticas para o ensino superior, posto que a diversidade - e polaridade - dos interesses nele pepresentados inviabilizam o consenso, por outro, a própria debilidade enquanto ator político conflui para projetar não o Colegiado, mas a figura de seu presidente. O presidente do CRUB deve representar o conjunto das universidades brasileiras. Mas que conjunto é esse se o próprio Conselho é produto de conjuntos tão heterogêneos do ensino superior?

No quadro das novas políticas para o ensino superior em implementação pelo Ministério da Educação e do Desporto, e da resistência aberta de grupos organizados dos setores público e privado, por distintas razões, diante de algumas delas o CRUB tem ficado entre a crítica e o "compasso de espera".

Um episódio ilustrativo desse estilo de atuação foi o posicionamento do CRUB diante do Exame Nacional de Curso, o "Provão", dirigido aos concluintes de alguns cursos superiores previamente definidos pelo Ministério[8]. Em nota divulgada pela imprensa manifestava, em primeiro lugar, "*a importância da avaliação como um elemento fundamental de aprimoramento do sistema de educação e de tomada de decisão*". Todavia, o CRUB mostrava "*preocupação com o mecanismo a ser implantado pelo Governo Federal, objetivando avaliar os cursos de ensino superior*". A moção, de 9 de novembro de 1996, deixa claro que os reitores são "*contrários à forma como vem sendo concebida* [a avaliação] *por entender que a* ***mesma poderá se constituir em um fator desagregador e não elemento de união entre as instituições*** [grifo meu], *qualificador do processo acadêmico na sua multidimensionalidade*".

A nota do CRUB revela sua natureza: a reunião de instituições diferentes, ameaçadas, freqüentemente, por "fatores desagregadores", tementes do estabelecimento de um *ranking* a partir dos resultados do referido Exame realizado pelos alunos. O tom vago da frase "processo acadêmico na sua multidimensionalidade" é por si só revelador da ausência de consenso entre as universidades sobre a atividade didática com os alunos,

[8] Os concluintes dos cursos de Administração, Direito e Engenharia Civil foram os primeiros a se submeterem ao Exame Nacional de Curso, realizado pela primeira vez em 10 de novembro de 1996.

já que consideram que sua função não se restringe à transmissão de conteúdos cásicos (alvo do “Provão”).

A opção pela crítica representa, na realidade, a alternativa para a construção do consenso em uma arena onde ele é quase impossível. Se a oposição ao “Provão” era quase consensual entre os reitores de universidades públicas e privadas, suas motivações para se oporem a ele dificilmente convergem. Seguem-se alguns desencontros no consenso da crítica:

> “(...) *formas de avaliação quantitativa, entre elas o “Provão” que, além de reduzir e simplificar o processo de avaliação institucional, fere a autonomia universitária”*. (Fórum de Defesa da Escola Pública, 1997).

> “(...) *poderíamos ter mecanismos de avaliação democráticos e aperfeiçoados que não atingissem a autonomia universitária, que estimulasse a avaliação institucional (...). Sobre a questão da avaliação quantitativa, não se diz que não se façam contas, que não se utilize de números para fazer avaliação, mas esta não pode se restringir à perspectiva de um modelo matemático. Na sua autonomia, a universidade vai ter que buscar os mecanismos e os meios para chegar à sua avaliação institucional. E quando condiciona a distribuição dos recursos orçamentários a uma avaliação puramente quantitativa, com certeza esta vai ter caráter punitivo*” (Maria Cristina de Morais, presidenta da Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior, *apud*, Morais, 1996, pp. 163-165).

> “*Na questão do “Provão”, tivemos a oportunidade única de aproveitar o momento em que muitas universidades aderiram ao Paiub (Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras), elaboravam programas de avaliação institucional (...)* [as questões] *poderiam estar presentes de uma forma muito mais profunda do que na* ***exigência de uma prova que está fazendo muito estrago nas universidades***. *Algumas instituições se vêem na contingência de estar nas mãos dos alunos, que falam em boicotar o “Provão” - não digo não comparecer, porque assim teriam conseqüências individuais, mas responderem às questÐes de forma aligeirada ou achincalhada. Esta é uma idéia que está se disseminando nos órgãos representativos dos alunos - a UNE está*

> *fazendo esta campanha - e órgãos de classe (...). Algumas universidades, lidando de forma superficial com a questão, estão preparando seus alunos com mecanismos internos - não são nem cursinhos externos - são as próprias universidades. É uma situação muito grave. (...) A avaliação deve ser tratada de forma mais ampla, não só em relação ao conhecimento adquirido pelos alunos, que é a preocupação do "Provão", mas também quanto ao papel social da universidade, em que medida ela está respondendo àquilo que a sociedade espera dela. Nesse sentido, eu vejo com extrema preocupação o "Provão" e é lastimável que ele já esteja em lei*" (Reitor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, instituição associada à ABRUC, *apud* Ronca, 1996, pp. 164-165).

Por outro lado, havia também uma minoria vencida no CRUB: algumas reitorias de universidades particulares, entre as quais a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Portanto, nem todos os dirigentes de universidades católicas posicionavam-se contrários à realização do "Provão". Esse grupo minoritário via na iniciativa do governo uma boa forma para se distinguirem das instituições privadas, consideradas por eles como "caça níqueis" (*sic*); o reitor da PUC/Rio, em especial, considerava o "Provão" uma "medida saudável" para o sistema universitário[9].

A postura do CRUB em relação às políticas do MEC para a área do ensino superior, na realidade, revela mais inconstância do que a crítica renitente. Na inconstância há omissões significativas. O CRUB não se manifestou diante das determinações legais que, por exemplo, exigem que as universidades brasileiras contem com um terço do corpo docente com título de mestre ou de doutor reconhecidos pela

9 "Melhores universidades rejeitam o "Provão". **Folha de S. Paulo**, 10.11. 96.

CAPES; ou ainda a que estabelece que um terço dos professores universitários tenha contrato de 40 horas semanais. Com efeito, o terreno é movediço: como falar em nome de um colegiado defendendo os referidos decretos se boa parte dos reitores com assento no órgão dirige universidades que não só não correspondem às exigências legais como terão dificuldades de diversas ordem para cumpri-las a médio prazo (oito anos), conforme estipula a legislação. Por outro lado, como ser contrário às referidas medidas entre reitores e associações de universidades públicas, federais, estaduais, municipais e comunitárias, cujos discursos apóiam-se na indissociabilidade do ensino e da pesquisa e na docência enquanto profissão acadêmica? O presidente do CRUB pondera e, enquanto colegiado, omite-se[10].

Apesar de o CRUB, enquanto colegiado, exercer um papel secundário no processo de formulação de políticas, o seu presidente foi indicado para participar como conselheiro do Conselho Nacional de Educação, uma instância normativa e deliberativa importante do ensino superior. No CNE, o presidente do CRUB não participa como representante do CRUB, mas como qualquer outro conselheiro indicado e cujas

[10] A respeito da questão da qualificação do corpo docente (2/3 deles com mestrado e doutorado) existe uma convergência de opiniões, no mínimo, curiosa. Luís Antônio Cunha, professor da Universidade Federal Fluminense, estudioso e crítico renitente do setor privado, e Roberto Leal Lobo da Silva, reitor da Universidade de Mogi das Cruzes e ex-reitor da USP apresentam, movidos por razões distintas, as mesmas considerações sobre a exigência legal. Para o reitor Roberto Lobo, "Com as pressões do Governo, tentam [as universidades] adaptar-se às novas exigências. Formam-se doutores e mestres em programas muitas vezes sem qualidade ou fora da área profissional do professor; implantam artificialmente grupos de pesquisa; criam-se programas de mestrado e doutorado sem embasamento em pesquisa; contratam mestres e doutores sem projetos que os façam aproveitar o conhecimento adquirido" (Universidades Privadas, Opinião, p.3, Caderno 1, **Folha de S. Paulo**, 4.8.97). Com argumentos semelhantes, Luís Antônio Cunha pondera: "(...) Uma universidade precisa ter muitos mestres e doutores, sem dúvida. Este pode ser um indicador indireto da qualidade do ensino e da pesquisa, mas temo que, transformado em requisito de (re)credenciamento, venha a tornar-se um elemento de desqualificação da pós-graduação em estrito senso. Se houver exigência legal de se aumentar o número de mestres e doutores em certo período, poderá haver a indução de cursos de baixa qualidade, situados no Brasil e no exterior (estes em associação com instituições brasileiras) para oferecer diplomas a baixo custo acadêmico" (1996, p.162).

posições expressam as respectivas inserções e trajetórias profissionais no sistema de ensino superior[11].

Nos cargos de presidente e de vice do CRUB existe uma espécie de rodízio entre `lguns membros-do colegiado, considerando que, em boa parte das universidades, os reitores tendem a ser escolhidos dentro de um universo relativamente limitado de possibilidades. Alternam-se, na posição de reitor, não mais do que duas ou três pessoas e isso deve-se tanto ao número reduzido de professores titulados que possam concorrer ao cargo, sobretudo no caso das universidades públicas de pequeno porte[12], como ao fato de ser praxe em boa parte das universidades privadas o reitor ser o próprio "dono" do estabelecimento, o que, evidentemente, confere vitaliciedade à pessoa que ocupa o cargo de reitor.

A arena do CRUB é, com efeito, muito complexa - o que explica sua dificuldade em tomar posições em relação a temas para os quais não existe consenso entre seus associados. Um exemplo: diante da pressão dos estabelecimentos particulares para se transformarem em universidades, o CRUB não tem posições enquanto colegiado. Até que ponto é de interesse da ANUP ou da ABRUC, representadas no Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, a ampliação do número de universidades particulares? Em outras palavras, interessa, em termos de mercado, ao segmento das universidades privadas a ampliação do número delas? O incremento do número de universidades filiadas ao CRUB reforçaria o peso e a eficácia política desse colegiado nas arenas decisórias da política para o ensino superior?

Outro aspecto importante da atuação do CRUB é o fato dele não se colocar enquanto interlocutor do Governo. A disposição ou a animosidade do CRUB para cooperar com as políticas de governo é um elemento conjuntural; elemento esse que é

[11] O atual presidente do CRUB é reitor de uma universidade confessional comunitária. O reitor já havia ocupado a Presidência do Conselho e, como último ex-presidente, permaneceu, por um mandato, membro nato do órgão. Ao término da gestão de seu antecessor no cargo (que, por sua vez, era o vice de seu antecessor), o então ex-presidente lançou sua candidatura e assumiu novamente a Presidência do Conselho. Como se vê, a própria composição do Conselho Deliberativo e a circularidade dos mesmos personagens em torno dos cargos da presidência e vice-presidência concorrem para o estabelecimento de dinâmicas até perversas: os titulares representantes de associações e das regiões são levados, muitas vezes, a definir suas posições muito mais em função de interesses e relacionamentos pessoais do que em virtude de motivações que refletissem interesses próprios de seus representados ou um projeto comum para as universidades no sistema de ensino superior.

[12] Uma pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo sobre as universidades estaduais do Brasil mostrou essa dinâmica de poder, centrada em dois ou três nomes, nas instituições universitárias estaduais de pequeno porte recentemente criadas. Isso se devia, na opinião dos próprios reitores entrevistados, ao número restrito de professores com a mais alta qualificação - mestrado e/ou doutorado - que pudessem concorrer à reitoria da universidade.

reforçado pela própria incapacidade do órgão em definir políticas enquanto colegiado, pela sua conseqüente debilidade e inconstância diante das políticas de governo para a área. Nesse contexto, a projeção que o cargo de presidente do CRUB confere à pessoa do reitor que o ocupa, ou já o ocupou, nas arenas decisórias do Governo Federal parece, efetivamente, ter maior peso no seu eventual envolvimento do que a sua vinculação a setores e segmentos que estão representados no órgão.

3.2. A Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES)[13]

A ABMES, diferentemente da composição de fórum do CRUB, é uma associação que representa, com exclusividade, os interesses do setor privado, em especial as mantenedoras, os "donos" dos estabelecimentos de ensino superior. Em 1997, estavam filiadas à Associação 267 entidades mantenedoras responsáveis por 341 estabelecimentos particulares de ensino superior. O que dá uma média de menos de duas instituições mantidas por mantenededora[14]. Considerando-se que existem, atualmente, 633 estabelecimentos particulares de ensino superior no sistema (MEC, 1994), a ABMES, por meio das mantenedoras, congrega mais da metade deles. Trata-se, sem dúvida, de

[13]As siglas ABM e ABMES referem-se a uma mesma associação: Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior. Desde sua criação em meados dos anos 80 até 1997, a sigla foi ABM; no final daquele ano, por razões alheias à Associação, passou a ser ABMES. Trata-se apenas de uma mudança de siglas, que não implicou nem em alterações do estatuto da associação nem em mudanças nos cargos de direção do órgão. Com o objetivo de facilitar a exposição, a sigla utilizada neste estudo é ABMES, mesmo quando tratar de fatos anteriores à mudança da sigla da Associação.

[14]Dados do *Catálogo Geral das Instituições de Ensino Superior associadas à ABMES* (1997) mostram a existência de um padrão recorrente nas mantenedoras: uma mantenedora por uma instituição mantida. Apesar desse padrão, algumas raras mantenedoras chegam a ter três ou mais instituições mantidas.

uma associação que tem conseguido, nos últimos anos, não só ampliar o número de seus filiados, mas manter-se como a única associação dessa natureza de âmbito nacional[15].

Em termos jurídicos, as mantenedoras filiadas à ABMES definem-se, em quase sua totalidade[16], como pessoa jurídica de direito privado, classificando-se em associações civis, sociedade civil ou fundações[17].

De forma similar ao CRUB, a ABMES é uma intersecção de conjuntos distintos. Se o CRUB representa as universidades brasileiras, independentemente do tipo de dependência administrativa que essas instituições possam ter, a ABMES representa as mantenedoras das instituições particulares de ensino superior, sejam essas entidades laicas ou confessionais, não importando também a natureza institucional dos estabelecimentos mantidos. No caso, o produto não é a natureza da instituição, como no caso do CRUB que reúne as universidades, mas sim a condição comum de mantenedoras dos estabelecimentos de ensino superior.

Sem dúvida, o CRUB e a ABMES são entidades com características muito diferentes. Enquanto associação, faz parte dos requisitos integrantes da ABMES a pluralidade de pessoas e o escopo comum que a anima. Seu patrimônio tem finalidade

---

15 A Confederação dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), embora também seja de âmbito nacional, não se restringe à representação dos estabelecimentos de ensino superior, mas estende-se aos estabelecimentos particulares de todos os níveis de ensino. A ABMES, como outras associações de mantenedoras, tem representação nessa Confederação. Existem, ainda, associações e sindicatos de donos de estabelecimentos privados que atuam no âmbito dos estados, junto aos Conselhos Estaduais de Educação. Entre eles, destaca-se o SEMESP (Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo), cujo presidente é também vice-presidente da ABMES. Existe também a Federação Interestadual de Universidades particulares (FIEP), cuja ação se volta, primordialmente para o estabelecimento de relações e troca de experiências entre as universidades particulares dos diferentes estados.

16 É curiosa a presença de quatro autarquias filiadas à ABMES. Autarquia, diferentemente de associação, sociedade e/ou fundação, que são de pessoas jurídicas de direito privado, é pessoa jurídica de direito público, pois conta com a participação do Estado.

17 As 267 mantenedeoras de ensino superior filiadas à ABMES dividem-se, segundo a classificação de pessoa jurídica de direito privado em associações civis, sociedades civis e fundações. Embora no uso comum, associação e sociedade sejam termos sinônimos, tecnicamente, o termo associação é reservado para entidades sem fins lucrativos; já o termo sociedade, também pertencente à classificação de pessoa jurídica de direito privado, é reservado para as entidades que objetivam, além de suas finalidades societárias, fins-lucrativos. Algumas mantenedoras não especificaram sua classe em termos de pessoa jurídica de direito privado. *Catálogo Geral das Instituições de Ensino Superior associadas à ABMES* (1997).

instrumental para a obtenção dos objetivos de seus associados, mesmo que se distinguam em próprias associações (sociedades) civis, fundações e mesmo autarquias.

A ABMES, enquanto associação, não tem representação em nenhum fórum maior de formulação de políticas para o ensino superior. Na prática, contudo, faz-se presente, pelos seus associados, nas principais arenas de ensino superior do País, com destaque no próprio CRUB e no Conselho Nacional de Educação.

Tal presença da ABMES deve-se, em primeiro lugar, ao fato de, muitas vezes, uma mesma pessoa acumular as funções de presidente da mantenedora (dono do estabelecimento), de reitor de universidade e/ou, participar de conselhos maiores (como o CRUB e o CNE) na qualidade de representante de associações (ANUP, ABRUC). Nesse sentido, a sobreposição de representação em diferentes órgãos de interesse contribui para que a ABMES encaminhe seus pleitos a diversas arenas por meio dos filiados que representa enquanto associação. Outra razão, ainda relacionada à forma de atuação da ABMES, diz respeito à adoção de um estilo de fazer política muito próprio, o qual segue de perto as mudanças que ocorrem na moldura legal que regulamenta o sistema e, em especial, o setor privado. Igual atenção é dispensada às propostas de políticas pontuais para a área de ensino superior formuladas no âmbito de comissões no CNE, mesmo as que ainda se encontram em processo de formulação e discussão no MEC. Estar ligada ao processo de formulação de políticas, ser o seu canal de

transmissão junto aos associados e, se possível, influir nos bastidores desse processo são as principais características da atuação oficial da ABMES no momento[18].

Nesse sentido, sem deixar de lado suas formas tradicionais de atuação, a ABMES vem procurando inová-las, ajustando, assim, seu discurso às principais questões do debate contemporâneo sobre o ensino superior, ampliando e diversificando seus interlocutores. Isso vem ocorrendo sem perder de vista os interesses comuns aos associados que representa - o interesse das mantenedoras - e os temas pertinentes, da perspectiva dessa associação, ao sistema em seu conjunto.

A ABMES em dois tempos: 1983 e 1997

Novembro de 1983. Em meio ao primeiro sinal de diminuição do ritmo de crescimento do setor privado, a então Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior, recentemente criada[19], promoveu um encontro nacional, o primeiro de sua história, *"para debater uma nova postura do ensino privado, no atinente à qualidade, expansão e financiamento do ensino superior no País"* (Mendes e Castro, 1984). Os trabalhos apresentados nesse encontro foram publicados, sob a forma de livro, com a seguinte Apresentação:

> *"O Encontro contribuiu (...) para mostrar como o contraponto ensino privado/público, hoje se vê amplamente superado pela conquista dos níveis mais exigentes de qualidade e de rendimento*

[18] A ABMES tem como prática a reprodução e divulgação entre seus associados de documentos internos do CNE referentes a recomendações de seus conselheiros sobre a constituição de comissões de estudos específicos e aos próprios resultados de estudos das comissões instituídas. Esse material circula como **ABMES - Informa**, com a indicação da data e do tema tratado no documento reproduzido. O **ABMES - Informa**, na realidade, é um carimbo em xérox de documentos produzidos no MEC/CNE/Câmara Superior de Educação; além de ser uma forma ágil de veiculação do conteúdo dos documentos que possam, eventualmente, interessar seus associados, é também um *marketing* da própria ABMES diante de seus associados e outras entidades. A ABMES conta ainda com o **ABMES Notícias**, uma publicação em tablóide. O jornal, com tiragem de dois mil exemplares, informa as atividades (seminários, eventos, concursos, cursos promovidos pela ABMES ou suas associadas) e publicações da própria ABMES, traz notícias da política educacional do País e ainda artigos assinados por diretores de instituições de ensino superior e de outros atores publicados em outros meios. A publicação do jornal de agosto/setembro de 1997 teve o apoio da Padrão Corretora de Seguros com o seguinte texto "Seguro Padrão de Vida Educacional é novidade no mercado de produtos educacionais". Além desse jornal, a ABMES publica a revista Estudos. A revista é bimestral e informa as alterações nas normas legais do sistema de ensino superior, traz artigos de opinião e de pesquisa de professores de diferentes instituições sobre temas referentes ao ensino superior.

[19] Segundo o atual presidente da ABMES, professor Edson Franco, o idealizador da Associação foi o professor Electro Bonini, reitor da Universidade de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo.

universitário no País, independentemente da categoria oficial ou particular dos recursos que mantêm as instituições.

Nessa realidade, o importante não é o modelo de instituição ou sua dependência administrativa. É sua atividade-fim, em termos do que faz e a quem serve (...). Evidenciou o Encontro uma convergência importante entre os setores público e privado (...). Parece definitivamente superada a estéril querela entre a escola confessional ou leiga, a escola única estatal e a diferenciada, e aberta à livre iniciativa. (....) Esta convergência invoca a ***necessidade de uma nova posição do Poder Público, quer a nível federal, quer a nível estadual ou local. Mais que um simples controlador de sistemas e ações, deve ser o supervisor de uma atividade social relevante e seu patrocinador nos diversos setores que a mesma se realiza*** *(...). Ao lado da conquista da imagem em que se identifica tão fundamentalmente ao Brasil da abertura, a ABM reconhece o profundo esforço feito pelo Conselho Federal de Educação, junto a seus congêneres estaduais, no sentido de um amplo e largo debate nacional quanto aos novos critérios que deverão reger a expansão do ensino superior (...). Reconheceu o Encontro a necessidade de liberar-se a nova política educacional brasileira de um modelo centralizador e unitário de organização do ensino de terceiro grau. (...) Reconhece, outrossim, a ABM o caráter atípico em que se abre para a educação superior brasileira o ano de 84. (...) Deverão as áreas privadas, na melhor das hipóteses, manter as mesmas expectativas dos anos anteriores. Impõe-se-nos, já não mais para aperfeiçoar a prestação de nossas atividades, mas para a própria garantia da subsistência do setor majoritário na educação superior do Brasil buscar alternativa ao dilema: anuidades compatíveis ao custo de educação - subsídios a que faça jus a sua contribuição de excelência à educação brasileira. (...).****Não tem por que a ABM adotar uma posição de dependência burocrática e permanente clientelismo em relação ao Estado*** *(...). É nesses mesmos termos que o compromisso prioritário com a qualidade leva a ABM à busca de um novo regime econômico-financeiro a partir de 84, susceptível de remunerar critérios intrínsecos de eficiência; de racionalização de sua prestação; de procura de uma 'economia de serviço' capaz de cobrir o risco da evasão a se agravar nos próximos meses; das limitações do presente sistema de 'crédito educativo"; de um encontro de padrões de efetivo desempenho, para*

> *vincular o seu corpo docente às drásticas condições de gestão e atendimento da atividade educacional no período que ora se abre.*
>
> *Não se alimentem expectativas fáceis quanto a uma política creditícia ou ao amparo financeiro do Estado, voltado para a área que se consthtui à sua margem, para responder à sede de educação superior da última vintena, e ao convite feito pelo Poder Público à iniciativa privada para saciá-la.*
>
> *Mas espera o setor privado ganhar no desembaraço burocrático, no encontro de condições flexíveis de poder correr o risco de expansão. Ter certeza de diretivas para planejar. (...) É o que espera a ABM das autoridades governamentais do Ministério e do Conselho Federal da Educação (...)".*

De acordo com os organizadores, participaram do Encontro 270 educadores, sendo 21 na qualidade de expositores (individuais, em duplas ou mais) de ensaios sobre temas relativos à situação do ensino superior em geral e sobre o privado em especial. Segundo um dos organizadores do evento, "*não se buscou disfarçar divergências entre os autores ou escamotear o cerne das controvérsias. Pelo contrário, essas são enfrentadas de peito aberto e em confronto explícito. (...) Não se trata de prometer um Eldorado inatingível de neutralidade científica, mas de cobrar rigor nas discussões e de apoiar na observação cuidadosa da realidade aqueles aspectos que a isso se prestarem"* (Castro, 1984, p.3).

A diversidade da vinculação institucional dos expositores, com destaque para os técnicos burocratas da área de ensino superior ou de setores afins, dá a medida da pluralidade das visões sobre o sistema de ensino superior no País que se entrecortaram durante a realização do Encontro. Todavia, o que chama a atenção é que, ao promover o evento, a ABMES procurou estabelecer um marco na sua história - "o primeiro encontro" - e, a partir dele, somar às suas tradicionais estratégias de atuação ("não tem por que a ABMES adotar uma posição burocrática e permanente clientelismo em relação ao Estado") novos elementos: conferir maior visibilidade pública à Associação, promover sua aproximação com os técnicos burocratas de órgãos federais no âmbito das áreas de educação, planejamento, ciência e tecnologia e também com alguns membros da comufidade acadêmika, abrigados em instituições particulares criteriosamente escolhidas (como, por exemplo, a Fundação Getúlio Vargas).

Em suma, a realização do Encontro em 1983 gerou, além do *marketing* institucional da própria associação, uma variedade de diagnósticos que serviram para a ABMES identificar os interlocutores/atores do sistema e orientar sua atuação nas diversas instâncias de governos e da academia. Na realidade, o Encontro promoveu mais do que o mapeamento dos atores: cristalizou a aproximação da ABMES com setores da burocracia ligados à área de planejamento e regulamentação do ensino superior - Ipea, Seplan, SESu, CAPES, Finep, CFE, entre outros. Muitos dos expositores convidados, sobretudo os dos setores da burocracia, permanecem, até hoje, muito próximos da Associação, atuando como consultores, inclusive na defesa dos interesses das mantenedoras do ensino superior privado.

Outro efeito não tão imediato do encontro foi a atualização do discurso da ABMES; o discurso um tanto barroco ["(...) *para responder à sede de educação superior da última vintena, e ao convite feito pelo Poder Público à iniciativa privada para saciá-la"],* com coloração ufanista, paulatinamente passou a incorporar uma terminologia de caráter mais técnico e usual nas análises sobre ensino superior. A mudança do estilo discursivo contribuiu para facilitar a comunicação entre a associação e um segmento da comunidade acadêmica com menos resistência à oferta privada de ensino superior.

A eficácia política do Encontro, que coroou a consolidação da ABMES no cenário político do ensino superior, é passível de ser mensurada: entre 1984 e 1994, ano em que foi extinto o Conselho Federal de Educação, a Associação exerceu forte influência nessa arena de regulamentação de ensino superior. De acordo com os dados já analisados no Capítulo 2, nesse período ocorreu uma aceleração do número de cursos autorizados (expansão interna dos estabelecimentos privados), uma corrida ímpar para a transformação de estabelecimentos isolados em universidades. Do ponto de vista das normas legais, o período corresponde também à alternância entre a vigência de regras mais restritivas e as mais liberalizantes no Conselho Federal de Educação. Gradativamente, a ABMES, por seus associados e aliados, ampliou sua esfera de influência sobre o extinto CFE. Nos últimos anos de existência do CFE, boa parte de seus conselheiros estava vinculada à iniciativa privada. Muitos destes membros do extinto CFE são, hoje, consultores da ABMES.

A ABMES e as novas normas legais (novembro de 96 a novembro de 97)

O primeiro presidente da ABMES, um dos seus fundadores, ficou por 10 anos na presidência do órgão. Quando deixou o cargo[20], assumiu o vice, que está no quinto ano de seu mandato. Assim, a ABMES, com mais de 15 anos de existência, só teve dois presidentes. A baixa rotatividade no cargo de presidente, à primeira vista, parece reveladora do alto grau de coesão interna do órgão e, igualmente, da satisfação de seus associados quanto à eficácia de suas estratégias de atuação por seus dois presidentes ao longo desses anos.

Convém, portanto, à ABMES manter muitas das características de sua atuação nos anos 80; contudo, é preciso adaptar-se às transformações que vêm ocorrendo no sistema em geral e no setor privado em especial. Essas transformações, são provocadas por fatores de mercado - destacando-se a diminuição da demanda geral por ensino superior e o deslocamento da preferência estudantil por certos cursos em detrimento de outros - e pelas mudanças recentes na moldura legal que regulamenta o ensino superior no País.

É nesse quadro que se inscrevem as estratégias de atuação da ABMES no momento. Na ocasião da extinção do CFE, em 1994, alguns membros ligados à diretoria da ABMES, seu presidente inclusive, propuseram ao MEC a compilação da jurisprudência do órgão extinto, referente às sistemáticas de autorização e credenciamento de cursos e instituições, com a finalidade de orientar as decisões do futuro órgão que viesse a ser criado. A proposta era, conforme já observado anteriormente, uma hábil tentativa de perpetuar regras burocráticas que, embora criticadas no varejo -"(...) *espera o setor privado ganhar no desembaraço burocrático, no encontro de condições flexíveis de poder correr o risco de expansão"* (...) (Mendes, 1984) -, estavam, de um modo ou de outro, servindo à expansão do ensino privado. A proposta não vingou e a ABMES saiu parcialmente derrotada. Parcialmente porque dois dos proponentes dessa proposta foram conduzidos ao cargo de conselheiro do Conselho Nacional de Educação criado em 1996.

[20] O professor Cândido Mendes, presidente da Sociedade Brasileira de Instrução (Faculdade Cândido Mendes Campos), deixou a presidência da ABMES para concorrer, em 1994, à eleição para deputado federal pelo PSDB/RJ.

De qualquer modo, a ABMES está enfrentando, desde 1996, o turbilhão da legislação para o ensino superior: criação do Conselho Nacional de Educação, com novas atribuições e sistemáticas, instituição e implementação da nova Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino Superior, decretos e medidas provisórias dispondo sobre normas que regulamentam questões específicas deste nível de ensino em seu conjunto e do setor privado em particular. A agenda da ABMES, hoje, segue de perto as mudanças na legislação e as conseqüências para a organização e funcionamento dos estabelecimentos privados. A rapidez com que a associação divulga as decisões ministeriais responde a elas e intervém no processo de formulação e implementação das novas normas legais só é comparável à velocidade, por vezes atropeladora, das próprias instâncias governamentais em regulamentar a área de ensino superior.

Diferentemente da atuação dos atores do setor público - ANDIFES, ANDES e alguns setores da comunidade acadêmica, entre outros - que se opõem, *a priori*, e de forma global, às novas políticas do MEC[21], a ABMES concentra-se nos aspectos pontuais da legislação que têm implicações diretas sobre a organização, funcionamento, expansão do ensino superior privado[22] e , fundamentalmente, sobre a autonomia das mantenedoras dos estabelecimentos de ensino superior. Uma vez que seleciona questões específicas, a estratégia da ABMES não é questionar a propriedade das políticas de governo para a área, tampouco colocar em dúvida a legitimidade delas[23], mas sim

[21] De acordo com esses grupos, trata-se de uma legislação fragmentada, que visa à privatização paulatina do ensino superior público, e que vem sendo implementada sem uma ampla discussão com todos os setores interessados. As críticas dirigem-se, portanto, tanto à natureza, no entender desses grupos, privatizante da legislação, de orientação neoliberal, como também ao processo de tomada de decisão. Segundo a presidente da Andes, Maria Cristina de Morais: *"O governo federal está encaminhando propostas apenas pontuais, e quanto a isso a Andes tem uma avaliação inversa à do professor Cunha: trata-se, sim, de tática governamental. A comunidade universitária, representada na UNE (União Nacional dos Estudantes), Fasubra (Federação das Associações dos Servidores do Ensino Superior) e Andes, está numa discussão mais global, enquanto não páram de surgir novas iniciativas do governo. Queremos discutir, mas no momento da decisão e não quando tudo já estiver definido, porque aí não é discussão, é uma máscara, e a Andes não aceita esse tipo de procedimento do governo"* (Morais, 1996, p.149).

[22] Essa seleção constitui-se em uma estratégia de atuação. Não significa que a ABMES não tenha uma visão mais ampla sobre as políticas de ensino superior ou de propostas sobre em que deveria consistir a relação Estado e ensino superior, especialmente no que diz respeito ao papel de fiscalizador e de financiador do Estado em relação ao sistema em seu conjunto. Todavia, a ABMES, em contraste com as associações de interesse do setor público, parece ter a percepção da oportunidade dos temas em pauta, preferindo antes apreciá-los pontualmente do que insistir na defesa de modelos próprios de ensino superior, posição essa que poderia levar à polarização indesejada dos atores do sistema e ao conseqüente isolamento da entidade.

[23] Um dos aspectos criticados pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na ocasião da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96) foi a falta de legitimidade do processo político que levou à sua aprovação. De acordo com documento publicado pelo Fórum: "*O longo processo de resistência ao modelo educacional consubstanciado na Lei nº 9.394/96 representou a nossa disposição*

apontar para os aspectos que, no entender do órgão, são questionáveis do ponto de vista da legalidade jurídica das novas normas ou são inexeqüíveis considerando-se a realidade dos estabelecimentos privados.

Destaca-se, hoje, na agenda da ABMES a discussão de duas regulamentações - um decreto e uma medida provisória -, as quais, no entender da ABMES e de outras entidades de representação de interesses do setor privado de ensino superior, não são constitucionais, cabendo, portanto, uma ação de inconstitucionalidade.

Trata-se do Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997, que regulamentou a organização do sistema de ensino superior em universidades, centros universitários e instituições isoladas de ensino superior; que determinou às mantenedoras que se definissem, enquanto pessoas jurídicas de direito privado, em associações com ou sem finalidade lucrativa e fundações; que disciplinou questões de organização acadêmica e administrativa, entre outras resoluções; e da Medida Provisória nº 1.477-35-97, de mesma data, que regulava o valor anual das mensalidades dos estudantes.

A reação da ABMES aos referidos dispositivos legais e a forma de encaminhamento de suas objeções a eles são exemplares da atuação do órgão no processo de implementação das políticas de governo, de sua interação com o Ministério da Educação e do Desporto e do seu posicionamento mais amplo diante das mudanças que dia a dia se vêm processando na moldura legal do sistema.

Os centros universitários, as universidades e a ABMES

Agosto de 1997. A ABMES promove, em Brasília, o Seminário "A construção do projeto dos centros universitários: orientações do MEC e realidade das escolas", cujos trabalhos nele apresentados foram posteriormente publicados na revista da própria associação, precedidos de um Editorial do seu presidente:

> *"(...) A reunião de professores e pesquisadores ligados ao ensino superior público e privado, de mantenedoras e dirigentes que estão vivenciando, neste momento, a experiência de transformação de suas*

*de luta e ainda que o fato do governo conseguir na 'legalidade constitucional' fazer valer o seu projeto não o isenta da utilização de mecanismos antidemocráticos para fazer valer o seu projeto que, portanto, traz um vício de origem: **a falta de legitimidade**"* [sublinhado no original]. (Fórum de Defesa da Escola Pública, 1997).

> *instituições em centros (e/ou que têm esta aspiração) e de representantes do Ministério da Educação e do Desporto provocou o surgimento de valiosos textos que sistematizam reflexões e orientações e referenciam o processo de tomada de decisões por parte das escolas. Além disso, os trabalhos chamam a atenção das instituições de ensino superior para a necessidade de aprofundamento de estudos e debates sobre questões polêmicas, tais como: contornos da autonomia 'concedida' aos centros, relações do ensino com a pesquisa (há lugar para a pesquisa?) e 'construção' do projeto pedagógico na busca da 'excelência' do ensino"* (Franco, 1997).

Todos os expositores convidados pela ABMES são professores de universidades públicas; além dessa origem institucional comum, quase todos têm alguma vinculação com a iniciativa privada (na qualidade de consultor educacional, de membro da direção

ou mesmo de mantenedor de instituições privadas de ensino superior)[24]. A dupla inserção dos palestrantes nos setores público e privado de ensino superior não é coincidência; ao convidá-los a ABMES tem objetivos claros: apontar, em primeiro lugar, para a tendência à permeabilidade entre membros de ambos os setores do ensino superior; em segundo, propagar, enquanto estratégia de *marketing*, um "outro lado" do ensino superior privado: o lado da "comunidade acadêmica", dos dirigentes e mantenedores com trajetórias acadêmicas nas universidades públicas, enfim, a face não empresarial do setor privado.

O conjunto dos trabalhos apresentados durante o seminário foi sistematizado e endossado pela própria ABMES[25]. Entre os diferentes aspectos tratados, existe pelo menos um ponto de convergência: a questão da pesquisa nos centros universitários. Em termos legais, os centros universitários não se definem como insthtuições de pesquisa e/ou de pós-graduação *stricto sensu*; definem-se, sobretudo, pela excelência do ensino que ministram. É aí que a pesquisa ocupa lugar de honra na discussão. O argumento central dos professores convidados é que a excelência do ensino é indissociável da pesquisa. Portanto, os centros universitários devem realizar alguma pesquisa de forma a poderem oferecer uma graduação de excelência. A pesquisa, considerada "como um 'princípio educativo', 'como um processo inteligente de interação com a realidade', 'como elemento importante na capacitação docente' (o ensino superior ganha muito em qualidade e legitimidade ao abrir um espaço para a pesquisa e esta também se beneficia do ambiente de liberdade intelectual e do afluxo constante de jovens inteligências) é fundamental na construção do projeto dos centros universitários" (ABMES, **Estudos** 1997, *20*, p.23). Considera-se, ainda, que "a realização da pesquisa básica é limitada nas instituições de ensino superior privadas; seu custo não pode ser financiado com o pagamento de mensalidades". Por outro lado, constata-se que "a pesquisa aplicada, de natureza mais tecnológica, é possível nessas instituições, desde que integradas aos interesses do setor produtivo" (ABMES, **Estudos** 1997, *20*, p.32).

[24]Eurides Brito da Silva, professora titular da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, membro do extinto Conselho Federal da Educação e consultora educacional; José Loureiro Lopes, professor-adjunto da Universidade Federal da Paraíba e pró-reitor de Ensino de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão dos Institutos Paraibanos de Educação; Cosme D. B. Massi, professor da Universidade Estadual Paulista e mantenedor da Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha.

[25]A construção do projeto dos centros universitários: Esboço de um quadro de referência. **Estudos,** 1997**.** Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior, 15, (20), 33-38.

A posição da ABMES no referido debate era antes de divulgadora das diferentes reflexões do que de proponente de um projeto articulado para a construção dos centros universitários. Na realidade, a entidade tem uma posição ambígua em relação à nova modalidade de organização dos estabelecimentos de ensino superior, o centro universitário. Ao mesmo tempo em que reconhece no centro universitário uma alternativa para os estabelecimentos privados disporem de autonomia no que diz respeito à abertura e extinção de cursos na sede, à ampliação e/ou diminuição do número de vagas sem prévia autorização do CNE, a nova modalidade representa também um entrave, ou mudança de rumo, às expectativas alimentadas pelos estabelecimentos privados isolados ou pelas federações de escolas de ascenderem ao *status* de universidade.

Embora em sua posição oficial a ABMES entenda que a intenção do governo ao criar o centro universitário não tenha sido a de estabelecer uma espécie de universidade de segunda linha, o fato é que muitas de suas associadas (as mantenedoras) - e isso é muito claro nas discussões que a ABMES vem promovendo em torno do tema - estão insatisfeitas com a alternativa dada aos seus estabelecimentos de virem a se transformar, caso já sejam universidades, em centros universitários.

Os argumentos reunidos e divulgados pela ABMES são, por isso, contraditórios. Às vezes, vão ao encontro das posições de atores híbridos do sistema, os quais carregam para o setor privado suas trajetórias acadêmicas em universidades públicas e que, portanto, defendem que o projeto de construção do centro universitário deva incorporar a possibilidade e desejabilidade do ensino e da pesquisa. E´o que fez a edição 20 de agosto de 1997 da revista **Estudos.** Ao mesmo tempo, porém , e utilizando-se de outros meios de comunicação, a ABMES abre espaço àqueles que defendem que para uma instituição ser denominada universidade tampouco precisaria realizar pesquisa. Nessa linha, o jornal **ABMES Notícias**, nº 46, de agosto/setembro de 1997, trouxe, em suas páginas centrais de opinião, dois artigos: um do diretor geral da Faculdade Anhembi Morumbi, também presidente do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior (SEMESP) e vice-presidente da ABMES, professor Gabriel Mário Rodrigues e outro de Claudio Moura Castro, consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O primeiro fala na condição de diretor de faculdades integradas cujo pedido para se transformar em universidade está sendo julgado pelo CNE. Faz, portanto, a defesa da instituição que dirige no contexto da crise

do CNE. Castro, por sua vez, fala com a autoridade de *expert* de sistemas de ensino superior e de consultor de uma agência internacional com forte influência nos processos de reforma do ensino superior nos países latino-americanos.

> "*Acusou-se a Anhembi Morumbi de pretender ascender na hierarquia do ensino, transformando-se em universidade sem ter os atributos mínimos para sê-lo. Criou-se uma falsa polêmica para, mais uma vez, evitar-se um debate imprescindível: qual a universidade que o Brasil quer, e de que ele necessita hoje? Chegou a hora de traçar políticas a partir da realidade do ensino, e não do modelo que idealizamos no passado e nunca executamos (...) O problema está em definir o que e para que pesquisa? (...) O desafio das universidades hoje é dar subsídios e ferramentas para enfrentarmos nossos desafios sociais - saúde, educação, segurança, moradia e trabalho. Com raras exceções a universidade pública não vem concentrando esforços nesse sentido, um papel que já soube exercer no passado (...)". Quem não ministra ensino de qualidade hoje provavelmente não o fará amanhã. Mas o fundamental é que essa avaliação leve em conta as particularidades de cada instituição. Algumas dedicam-se mais ao ensino de graduação, outras às pesquisas, outras à extensão, outras ainda à pós-graduação. Avaliar a qualidade do ensino sob um único prisma, como se todas fossem iguais, é castrar a individualidade e a identidade das instituições, de seus alunos e das regiões onde se instalam. É assim nos países democráticos, seja no Primeiro ou no Terceiro Mundo. Por que no Brasil a diversidade incomoda tanto?"* (Rodrigues, 1997, pp. 4 e 5).

Castro, por seu turno, inicia e termina seu artigo em tom irônico e de deboche, de quem olha "de cima" e "de fora" o ensino superior brasileiro.

> "*Lá pelos idos dos anos 70, o alto clero tupiniquim manifestou-se solenemente: o ensino universitário sério é indissociável da pesquisa. Os fiéis repetiram em uníssono: em um país com vocação de grandeza, todas as universidades se dedicarão à pesquisa e, tem mais, pária da educação será o ensino superior que não comungar dessa verdade (...)"* (Castro, 1997, pp. 4 e 5).

Na seqüência, apresentando dados de países (França e Estados Unidos) onde não existe essa indissociabilidade, Castro questiona o fato de as universidades federais, portanto públicas, se autodefinirem como universidades de pesquisa quando nem três

por cento das universidades norte-americanas o fazem. Apresentando, ainda, dados relativos ao custo que representa para o Estado manter professores em tempo integral para realizar pesquisas - o que daria para ampliar consideravelmente o atendimento do ensino básico, segundo o autor, Castro argumenta: como nem sequer 20% dos docentes das universidades federais têm formação mínima de pesquisador (título de doutor), *"(...) não se pode esperar muita pesquisa"*[26], concluindo que é indefensável a manutenção desse modelo, cujas conseqüências para o sistema são duas: *"A primeira é que o ensino de qualidade é desprezado, virando prêmio de consolação (...). Agravam o problema as tristes políticas que negam maior autonomia administrativa para as instituições privadas ou públicas que não conseguiram virar universidades fingindo que são instituições de pesquisa. A segunda conseqüência é que, em um país realmente necessitando de boas pesquisas, os pesquisadores sérios ficam mal aquinhoados (...) há que se concentrar recursos naqueles que demonstram reais pendores e promessas, em vez de dispensá-los a esmo. O MEC acorda depois do sonho (pesadelo?) megalômano. Mas as velhas religiões não toleram facilmente essas heresias"* (Castro, 1997, pp. 4 e 5).

Embora com inserções diferentes do sistema de ensino superior, tanto Castro como o diretor do estabelecimento de ensino superior defendem a necessidade de haver uma maior diversidade entre os projetos institucionais das universidades e, no limite, não vincular a qualidade do ensino ao fato de a instituição realizar ou não pesquisa acadêmica. Decorre daí, que ambos propõem a abertura da nomenclatura "universidade" a qualquer estabelecimento de ensino superior que se proponha oferecer um ensino de qualidade e não apenas àquelas instituições que realizam a pesquisa e contam com a pós-graduação *stricto sensu*. Há, contudo, uma diferença sutil entre os dois argumentos. Enquanto Castro, no exercício das funções de *expert* em ensino superior e de consultor de uma agência internacional, portanto com independência em relação aos órgãos governamentais, pode radicalizar seu repúdio ao modelo de universidade baseado na indissociabilidade ensino/pesquisa, o diretor de uma instituição particular não pode fazê-lo, conquanto esse modelo de universidade goze de legitimidade nas arenas de regulamentação do sistema. Por isso, seus argumentos não negam a necessidade da pesquisa nas universidades, mas questionam sua utilidade e destino. Não afirma

[26] Segundo os dados apresentados por Castro, 85% das publicações acadêmicas (22 mil por ano) são assinadas por apenas três mil professores; dois terços, portanto, não estariam, segundo Castro, produzindo nada.

categoricamente que as universidades não devam fazer pesquisa, mas que podem realizar diferentes combinações entre os pilares do tripé ensino/pesquisa/extensão. E, sobretudo, que a pesquisa precisa de um tempo para se consolidar na instituição: *"A (...) está implantando o seu projeto de universidade. Uma instituição que está se tornando universidade precisa ser analisada em termos prospectivos e não apenas no que ela é hoje"* (Rodrigues, 1997, pp. 4 e 5). Em suma, não poderia negar a pesquisa na universidade; caso o fizesse estaria condenando a instituição que dirige à condição de centro universitário, conforme propuseram alguns membros do CNE no episódio envolvendo a transformação do referido estabelecimento em universidade.

A divulgação dessas diferentes posições nos meios de comunicação da ABMES revela, em primeiro lugar, a dificuldade de tomada de decisão do órgão diante dessa questão e, em segundo, a estratégia da Associação em atuar em diferentes arenas e trazer para o debate diferentes interlocutores. Ao promover o seminário em agosto de 1977 - logo após a publicação do Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997 - para discutir o projeto de construção dos centros universitários, a sinalização da ABMES foi no sentido de valorizar a pesquisa no projeto de construção dos centros universitários, por considerá-la condição para a existência de um ensino de qualidade. Para apresentar essa posição, chamou para o evento representantes híbridos do sistema. Os trabalhos, conforme notado, ganharam uma edição especial da revista **Estudos**. Trata-se, enfim, da contribuição "acadêmica" da ABMES às questões pertinentes ao ensino superior. De acordo com o texto da entidade:

> *"Na área acadêmica, a ABMES continua oferecendo à comunidade acadêmica importantes contribuições. Este é o caso deste seminário que acabou de realizar, cujos textos elaborados de maneira rigorosa e competente, são os primeiros sobre os centros universitários. Começa, pois, a ABMES a construir, com o apoio de especialistas e das escolas, um quadro de referência sobre essa questão (...) Outros seminários virão com o objetivo de avançar a compreensão de conceitos e idéias orientadores dos projetos de centros universitários e/ou de universidades e de criar espaços de permanente debate em torno dos objetivos de trabalho das escolas"* (**Estudos**, 1997, 46, p.38).

Nessa linha de atuação, muito recentemente, alguns membros da diretoria da própria ABMES vêm-se organizando com vistas à criação da Fundação para o

Desenvolvimento do Ensino Superior Particular. Na proposta do estatuto social da Fundação, no Capítulo 1, Artigo 2º., referente à sua finalidade, destacam-se os seguintes pontos: desenvolver programas de treinamento, aperfeiçoamento, titulação e capacitação de docentes das instituições de educação superior cujas mantenedoras sejam filiadas à ABMES.

O jornal **ABMES Notícias** não é uma publicação com pretensão acadêmica. Seu objetivo é comunicar os feitos da ABMES, informar a agenda de ensino superior no âmbito do Legislativo e das agências do Ministério e ser um espaço de opinião para os associados e outros atores do sistema. É nesse quadro que se colocaram Castro e Rodrigues.

A pluralidade de interesses das mantenedoras filiadas à ABMES é, com efeito, impeditiva da tomada de uma posição desse órgão no que concerne à idéia de centro universitário ou à de universidade, uma vez que essas concepções atingem, de maneira direta, a questão da indissociabilidade ensino/pesquisa. Esse modelo, importado das universidades públicas, real ou irreal, megalômano ou não, é, efetivamente, valorizado entre alguns segmentos do setor privado, segmentos estes que não só lograram implantar o modelo como são, ao lado de segmentos do setor público, seuc defensores fgrrenhos. O binômio ensino/pesquisa funciona como um elemento distintivo da identidade das instituições; é com base nele que alguns estabelecimentos privados - universitários ou não - situam-se no topo da hierarquia do setor ou do sistema. Outros segmentos, mesmo que ainda não tenham consolidado a pesquisa e a pós-graduação, vêm realizando esforços significativos no sentido de perseguí-las. Não se trata apenas de um "fingimento", mas de um projeto entronizado em algumas universidades e instituições isoladas privadas. Destruir esse modelo, conforme propõe Castro, significa explodir hierarquias duramente construídas entre universidades e instituições, no âmbito do setor privado inclusive, e, desse modo, ir contra muitos interesses e grupos representados pela própria ABMES. Por outro lado, a ABMES deve ser fiel aos interesses de seus associados. Diante do parecer de alguns conselheiros do CNE a respeito de uma instituição privada, a ABMES reproduz um artigo radical, de um consultor internacional, o qual advoga o fim da pesquisa como requisito para uma instituição ser universidade, seja ela de dependência pública ou privada.

A atuação da ABMES, todavia, não se restringe a "contribuições na área acadêmica". Essa é a sua face pública, seu *marketing*, sua forma de mapear e envolver

os atores do sistema, enfim, o instrumento que lhe permite construir um discurso que represente o produto de conjuntos tão heterogêneos de instituições de ensino superior.

A outra forma de atuação da ABMES, esta sim mais eficaz e direta, é a negociação da revisão jurídica da moldura legal que regulamenta o sistema de ensino superior, em especial o setor privado. É no âmbito das questões jurídicas que a associação, efetivamente, exerce sua influência direta e, muitas vezes, muda os rumos das políticas para o ensino superior.

A ABMES e a busca da inconstitucionalidade das leis ordinárias

Se um traço recorrente do discurso político das entidades representativas dos interesses das instituições públicas (em especial daquelas voltadas para a representação de interesses políticos e corporativos, como a Andes e a UNE), é a acusação de ilegitimidade do processo de formulação e implementação de políticas, porque, segundo essas associações, falta à tomada de decisão governamental a participação de todos os setores e segmentos que compõem o sistema de ensino superior, com a ABMES é diferente: o processo de tomada de decisão não é ilegítimo, mas muitas das normas expedidas pelo Governo são, no entender da associação, insconstitucionais e/ou ilegais[27]. É a busca dos efeitos das leis sobre o setor privado e à argüição de sua inconstitucionalidade que a ABMES dedica boa parte de suas ações bem como estabelece sua interação com as principais autoridades do Ministério - o próprio Ministro de Estado, inclusive.

Na opinião do presidente da ABMES[28], não se trata propriamente de má fé do Governo; faltam às instâncias decisórias "assessorias jurídicas competentes" no momento da edição das normas legais para o ensino superior. Enfim, no seu entender, existe uma boa dose de "ignorância jurídica" nos meios técnicos do Ministério. A

[27] Inconstitucional diz da lei que fere um princípio disciplinado pela Constituição; ilegal refere-se à norma que contraria uma lei anterior, seja ela ordinária ou constitucional.

[28] Ao longo da pesquisa foram realizadas diversas entrevistas não formais com o presidente da ABMES, professor Edson Franco, com o objetivo de acompanhar a atuação da Associação diante das novas normas de regulamentação do ensino superior no País.

função da ABMES, segundo ele, é também prestar esse serviço, evitando a edição de decretos e medidas provisórias inconstitucionais e/ou ilegais do ponto de vista jurídico.

Considerando-se que a Associação representa as entidades mantenedoras de estabelecimentos de ensino superior, as questões sujeitas a ações de inconstitucionalidade são, em regra, aquelas que restringem a autonomia das mantenedoras em face do Estado na condução de seus empreendimentos educacionais.

> "*Ninguém poderá esquecer que a Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior - ABMES, irmanada às demais entidades representativas das instituições de ensino superior, disparou o processo de revisão do Decreto Federal nº 2.207/97, com a realização de um seminário específico sobre a matéria (...). A reação não se fazia apenas em relação ao mencionado Decreto, senão também com relação à Medida Provisória nº. 1.477-35/97, de mesma data, que reforçava a validade legal do conteúdo do Decreto"* (Franco, 1997, p.23).

De acordo com o seu presidente, na ocasião do seminário promovido pela Associação para discutir tais medidas, suspeitou-se que o Governo expediria outras portarias com o objetivo de fortalecer o referido Decreto e, assim, regulamentá-lo burocraticamente. As previsões da ABMES, de fato, estavam corretas. No período que se seguiu à expedição do Decreto mencionado, assistiu-se à expedição de quase uma dezena de Portarias Ministeriais referendando-o.

Considerando-se o Decreto Federal nº 2.207/97 e as Medidas Provisórias nº. 1.477-35/97 e nº 1.477-39/97, é possível sistematizar os pontos reivindicados pelas entidades representativas do setor privado, em especial pela ABMES, em dois blocos: os aspectos referentes ao controle do Estado sobre assuntos acadêmicos e aqueles relativos ao controle do Estado sobre questões de caráter administrativo-financeiro.

Em relação ao primeiro bloco, alguns pontos são defendidos e outros, criticados:

- obrigatoriedade de recredenciamento no caso de transformação institucional;
- liberdade de criação de cursos na área da saúde;
- aplicação do Artigo 47 da LDB[29];

[29] O mencionado artigo da Lei regulamenta o ano letivo regular em 200 dias de trabalho acadêmico

- aplicação do Artigo 88, Parágrafo 2º, na sua generalidade, sem o cronograma fixado.

No que diz respeito aos aspectos relativos à autonomia administrativo-financeira das instituições, as reclamações recaem sobre os seguintes pontos:

- conselho fiscal com representação acadêmica;

- distinção entre associações civis sem finalidade lucrativa, sociedades civis com finalidade lucrativa e entidades filantrópicas. A ABMES considera que o Governo confunde entidades sem finalidade lucrativa com entidades filantrópicas. Isso acontece, no entender do presidente da ABMES, porque as características da filantropia haviam sido incorporadas para as entidades sem finalidade lucrativa.

- prazo de 120 dias para transformação das entidades mantenedoras sem finalidade lucrativa para entidade mantenedora com finalidade lucrativa;

- regime de trabalho de tempo integral, regulado com semelhanças do ensino público;

- conceito de sede.

Nota-se, na exposição dos aspectos reclamados pelas entidades representativas do setor privado, que a grande maioria é comum a todas as instituições de ensino superior privadas; outros pontos são mais específicos às instituições cujas mantenedoras se definem como associações sem finalidade lucrativa e outros, ainda, referem-se, especificamente, às instituições cujas mantenedoras são sociedade civil com finalidade lucrativa.

Quatro meses depois da expedição do referido Decreto e da Medida Provisória nº.477-35/97, foi expedida uma outra Medida Provisória, a de nº.1477-39, de 8 de agosto de 1997. Essa Medida, embora nem fizesse menção ao Decreto nº 2.207/97 nem o revogasse, trazia alterações fundamentais, acatando muitas considerações levantadas

efetivo; em seu Parágrafo 1º, determina que as instituições informarão aos interessados, antes de cada período do curso, os programas de cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições; o Parágrafo 2º trata das condições para a abreviação dos anos de estudos dos alunos de excepcional aproveitamento escolar; o Parágrafo 3º determina que a freqüência de alunos e professores seja obrigatória, salvo nos programas de educação a distância; o Parágrafo 4º. determina que as instituições ofereçam, no período noturno, os mesmos cursos, e com igual qualidade à oferecida no período diurno.

pela ABMES e outras entidades de representação das instituições privadas. Tais entidades, segundo o presidente da ABMES, optaram pela negociação com o Ministério da Educação e do Desporto antes de qualquer medida judicial.

Entre as alterações da Medida Provisória nº 1.477-39/97, destacam-se:

- deixa de regular o valor anual das mensalidades;
- extingue o prazo de 120 dias para transformação das entidades mantenedoras sem finalidade lucrativa;
- abole a obrigatoriedade da representação acadêmica no conselho fiscal exigido;
- exige a aplicação de 60% da receita de anuidades, excluídos os descontos, bolsas etc., no pagamento de pessoal docente e técnico-administrativo (esse dispositivo aplica-se somente às entidades mantenedoras sem finalidade lucrativa);
- desobriga o recredenciamento das instituições cujas entidades mantenedoras sem fins lucrativos transformaram-se em entidades mantenedoras com finalidade lucrativa.

A ABMES não ficou totalmente satisfeita. Segundo seu presidente, a Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, "*volta a recair na inconstitucionalidade*" (Franco, 1977, p.24). Em seu Artigo 11, a referida Medida Provisória determina que "as entidades mantenedoras com finalidades lucrativas sejam submetidas à interferência estatal". Tal disposição, no entender de Edson Franco (1997, p.24) "*fere fundo o conjunto e princípios pétreos erigidos no artigo 5º. da Constituição Federal*[30] (...)".

Setembro de 1997. A ABMES ainda não havia decidido se aguardava pela publicação do substitutivo do Decreto nº. 2.207/97 "para requerer ação de inconstitucionalidade" junto à CONFENEN, que é a instância que encaminha as ações de inconstitucionalidade, ou "se se satisfaz com a nova Medida Provisória" (Franco, 1997, p.24).

[30] O Artigo 5º da Constituição Federal disciplina, em seus Incisos XVII e XVIII: "é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Essa é uma questão que não mais diz respeito a todas as entidades mantenedoras associadas à ABMES. A decisão de empreender uma eventual ação judicial contra o Executivo não tem mais o apoio de boa parte de suas próprias associadas nem a aliança de outras entidades, como, por exemplo, da ABRUC, que estava ao lado da ABMES na primeira fase desse processo de negociação. Além do mais, cogita-se que a ABMES também desconfie da impopularidade de uma ação de inconstitucionalidade movida

contra o Estado nessas circunstâncias, ou seja, quando os interesses de particulares sobrepõem-se ao interesse de um bem público - a educação - num momento em que a imagem do setor privado de ensino superior, na opinião de suas próprias entidades mantenedoras e dirigentes[31], precisa ser positivamente trabalhada.

3.3. ABESC, ANUP e ABRUC

A Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), a Associação Nacional das Universidades Privadas (ANUP) e a mais recente Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (ABRUC) são ilustrativas do movimento de disjunção, fragmentação e sobreposição de interesses que está ocorrendo no interior do setor privado de ensino superior. Enquanto a ANUP já representou o conjunto das universidades particulares - laicas, confessionais e/ou comunitárias - e a ABESC congrega todas as instituições católicas de ensino superior e não apenas as universidades, a ABRUC é uma associação exclusiva das universidades que se definem como comunitárias; definição essa que se sobrepõe ao caráter laico ou confessional dos estabelecimentos, pretendendo até mesmo sobrepor-se ao caráter público e privado do sistema de ensino superior.

A ABRUC resulta de dois movimentos de disjunção (no interior da ANUP e da ABESC) e de um terceiro de reunião. O fundamental para fazer parte da ABRUC é possuir a identidade de universidade comunitária. Antes de examinar os elementos constitutivos do conceito de universidade comunitária da perspectiva de seus dirigentes, vale reconstruir a história recente de formação da ABRUC no contexto das associações e fóruns que recortam o campo político do sistema de ensino superior.

---

[31] De acordo com Roberto Leal Lobo Filho, reitor da Universidade de Mogi das Cruzes: *"Trata-se de um segmento* [setor privado] *fundamental para a formação de nossos profissionais, mas que, com raras exceções, nunca gozou de um bom conceito quanto à qualidade do ensino e competência do corpo docente. (...) Esse foi, sem dúvida, o desafio que motivou a Universidade de Mogi das Cruzes a recrutar profissionais em diferentes instituições de ensino superior do país. Pretende-se aqui, como em outras instituições com orientação semelhante, demonstrar que é possível criar no Brasil uma universidade particular de alta qualidade, capaz de gerar bons profissionais, interagir com a sociedade por meio de programas de extensão e prestação de serviço e desenvolver atividades de pesquisa dentro de uma realidade orçamentária e financeira"* ("Universidades Privadas", seção Opinião, p.3, **Folha de S. Paulo**, 4/8/97). O artigo procura, em última análise, desconstruir uma imagem de ensino superior privado, enfatizando que, no momento, alguns de seus segmentos, destacando-se a própria universidade dirigida pelo autor, vêm adotando medidas visando à melhoria da qualidade do ensino que oferece. A publicação, na mídia, de artigos dessa natureza é uma estratégia recorrente da direção da Universidade de Mogi das Cruzes, em especial de seu reitor.

O surgimento de um novo grupo no setor privado

A ABRUC, enquanto associação, só foi criada em janeiro de 1995, embora sua história tenha começado 10 anos antes. Em 1996, passou a ter assento no CRUB como a quarta entidade representativa das universidades brasileiras, ao lado da ANFIFES, ABRUEM e ANUP.

Fazem parte da ABRUC, hoje, 29 universidades comunitárias; 18 delas são confessionais (16 católicas, 1 metodista e 1 luterana) e 11 são laicas, sem vinculação com ordens religiosas católicas ou com igrejas protestantes. Diferentemente da ABMES que se caracteriza por longos mandatos de seus presidentes, a ABRUC, com menos de quatro anos de existência, já está no mandato de seu segundo presidente. O primeiro, então reitor da Pontifícia Universidade de Campinas (SP), professor Gilberto Selber, foi escolhido em novembro de 1995, ao ser criada a entidade. O segundo, reitor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, professor Antonio Carlos Caruso Ronca, assumiu a presidência da Associação no início de 1997. Ambos, reitores (não padres) de universidades católicas paulistas.

A história da formação do grupo que viria a se tornar a ABRUC ocorreu no âmbito de duas associações: a ANUP, que representa todas as universidades particulares no CRUB; e a ABESC[32], que reúne todas as instituições de ensino superior católicas e que, nos últimos anos, tem mantido uma estreita relação com a Conferência Nacional dos

[32] Reforçando o argumento sobre a complexidade crescente da organização dos atores do setor privado, vale lembrar que a ABESC, ao ser fundada em 1952, era um desmembramento de uma outra associação, a AEC (Associação das Escolas Católicas), mais antiga, que se voltava aos problemas do ensino de 1º., 2º. , e 3º. graus. Em 1952, a ABESC assume o acompanhamento do ensino superior católico. Atualmente, cerca de 50 instituições de ensino superior católicas são associadas a ela.

Bispos do Brasil (CNBB)[33]. As universidades católicas, na época, estavam representadas tanto na ANUP como na ABESC e foi no âmbito da ANUP que teve início o movimento de formação do novo agrupamento.

Desde meados da década de 1980, durante o processo constituinte, dirigentes de algumas universidades vinham se articulando, traçando projetos e demandas comuns em face do Estado. Essa aproximação teve início, precisamente, em 1985, na ocasião de um plenário do CRUB em Goiás.

> "*No princípio era uma coisa informal, mas entendia-se que havia uma necessidade de discutir questões de relevância,* ***sem que ficasse nessa linha do privado comercial"*** (grifo da autora) (Entrevista com Gilberto Selber, abril de 1996).

Foi nessa ocasião que o grupo, dentro da ANUP, elaborou seu primeiro manifesto. No documento, definia-se o grupo inicial formado por 20 universidades (sendo as 16 universidades católicas, 1 metodista e 3 não-confessionais localizadas no Rio Grande do Sul), firmava-se o "*compromisso de trabalhar juntas pela qualidade acadêmica e pelo mais cabal adimplemento de seus fins sociais"* (Manifesto das Universidades Comunitárias, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Brasília) e, com base na especificidade desse grupo de universidades particulares[34], solicitava-se, ainda, ao Poder Público auxílios financeiros regulares. Naquela ocasião, o próprio CRUB endossou o manifesto, reforçando o apelo da ABESC ao Poder Público em favor de suas associadas. O pleito da ABESC era extensivo às "co-irmãs": Universidade Metodista de Piracicaba, Universidade de Caxias do Sul, Universidade de Ijuí e Universidade de Passo Fundo, as três últimas do Rio Grande do Sul. Surgia, assim, em uma plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, em Goiás, o Fórum das Universidades Comunitárias.

---

[33] A relação da ABESC com a CNBB intensificou-se desde que D. Luciano Mendes de Almeida assumiu a presidência do órgão. Segundo Gilberto Selber, então presidente da ABRUC, em entrevista concedida em abril de 1996, "(...) *Dom Luciano tinha um interesse muito especial na questão do ensino católico, então ele praticamente retomou essa discussão. Não estava acontecendo antes dele. Hoje, o diálogo tem ocorrido com uma certa freqüência e tem mostrado, assim, que a Igreja volta-se com interesse cada vez mais freqüente para a questão do ensino católico nas instituições de ensino superior"*.

[34] De acordo com Gilberto Selber, em entrevista realizada em abril de 1996, "nasce aí um certo divisionismo no sentido que (...) 'nós somos diferenciados, nós temos pesquisa, nós temos carreira docente, nós temos isso e aquilo', que são assuntos que importam a um grupo de universidades".

As solicitações do novo grupo surtiram efeitos no MEC. Em 1987, o órgão decidiu *"consignar, em seus orçamentos, verbas embora módicas, para o grupo das Universidades Comunitárias"* (Manisfesto das Universidades Comunitárias, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Brasília). A novidade da decisão do MEC não reside na destinação de recursos públicos a instituições católicas, posto já ser praxe, no Ministério, atender aos pedidos encaminhados, individualmente, por essas instituições. O que é novo é o grupo passar a ter uma rubrica especial entre as chamadas instituições não federais beneficiárias de políticas específicas do MEC.

O agrupamento das universidades que, posteriormente, se organizaria na ABRUC começou, portanto, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988 e a menção do termo "comunitária" na referida Carta (Art. 213) já era ressaltada da articulação dessas universidades[35].

A consolidação do grupo deu-se, entretanto, entre 1988 e 1991. Em março de 1988, convocou-se uma Assembléia das Universidades Comunitárias. O encontro aconteceu na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em Porto Alegre; na ocasião, os reitores das universidades participantes decidiram elaborar um texto que tratasse das características comuns de suas universidades com a finalidade de apresentá-lo à Comissão de Educação da Câmara às voltas com a elaboração da nova LDB. O

[35] Em 1988, o Instituto de Planejamento Econômico e Social, órgão do governo, havia publicado o documento "As Universidades Comunitárias: um modelo alternativo", baseado no estudo de 20 universidades. O estudo realizado por Tramontin e Braga, ambos técnicos do Instituto, tinha como objetivo, segundo os autores, "*traçar seus perfis de identidade através da descrição de suas características e peculiaridades de seus serviços (...) fornecer subsídios aos dirigentes (SEPLAN) na justificativa e no processo decisório de implementação do Programa de Apoio às Universidades Comunitárias e Confessionais* (1988, p. 11).

grupo de formulação do documento era formado por sete reitores de universidades privadas, quatro delas católicas[36]. Em 1991, instalava-se, no interior do CRUB, o Fórum de Reitores das Universidades Comunitárias.

A manifestação do grupo - O texto produzido em 1988 pelo grupo designado durante Assembléia das Universidades Comunitárias, em Porto Alegre, foi apresentado na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados pelo Pe. Waldemar Valle Martins, então reitor da Universidade Católica de Santos. A manifestação do grupo tinha por objetivos "explicar o conceito de universidade comunitária" e, em seguida, apoiando-se nessa conceituação, reafirmar o direito, constitucionalmente garantido pelo Art. 213 da Constituição Federativa do Brasil de 1988, das instituições de ensino confessionais, comunitárias e filantrópicas aos recursos do Estado e, por fim, oferecer subsídios para a Lei de Diretrizes e Bases, então em discussão naquela Casa, tendo em vista a determinação constitucional que as beneficiava.

Outra preocupação do grupo, em sua manifestação na referida Comissão, foi a de lembrar que o termo "comunitária" não era um "modismo"(*sic*) para aquelas universidades. O relator da manifestação remetia o termo "comunitária" à expressão "escola comunitária", decorrência da antiga Campanha Nacional dos Educandários Gratuitos, hoje Educandários de Comunidade"[37]. A predominância de universidades católicas no grupo das comunitárias, naquela época (todas as 16 universidades católicas de um total de 20 universidades que constituíam o grupo original), dava a medida da influência da comunidade católica, em especial da própria CNBB, nesse seu período de formação. O caráter confessional e católico da quase totalidade das universidades comunitárias funcionava como uma espécie de credencial para a imagem da integridade moral do grupo. Pe. Alberto, seu representante na manifestação da Câmara, lembrava

[36] Compunham o grupo: Pe. Waldemar Valle Martins, então reitor da Universidade Católica de Santos; Pe. Laercio Dias Moura, na ápoca reitor da PUC-RJ; Pe. Theodoro Peters, na ocasião reitor da Universidade Católica de Pernambuco; Pe. Alberto Antoniazzi, então vice-reitor da PUC/MG; professores Almir de Souza Maia, na ápoca reitor da Universidade Metodista de Piracicaba/SP; e João Luís de Morais, na ocasião reitor da Universidade de Caxias do Sul/RS.

[37] Segundo a explicação do Pe. Alberto, tratava-se de *"escolas de 1º. e 2º. Graus que funcionavam como cooperativas escolares. Pagavam seus professores e dirigentes com contribuições dos membros da comunidade e assim mesmo de acordo com o que recolhiam, não havendo nem salário fixo nem mensalidade fixa"*(Manifestação do Grupo das Universidades Comunitárias, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Brasília, 1995).

que "*as três restantes* (...) [não-confessionais] *ligadas às iniciativas dos imigrantes do Rio Grande do Sul - no seu nascedouro tiveram inspiração religiosa"*.

Se o termo, segundo o expositor, tinha essa origem, o agrupamento mais recente das universidades que se definem como comunitárias deveu-se a "'*uma feliz convergência' que aproximou universidades ou instituições de ensino superior, pertencentes ao segmento das particulares [ANUP], dentro da organização do CRUB (...)"*.

Essa "feliz convergência" não aconteceu sem rupturas. As universidades que hoje são filiadas à ABRUC não mais fazem parte da ANUP.

> *"É, houve uma cisão.... amigável. Não foi um (...), na verdade, um reagrupamento muito mais no sentido* ***de reforçar características*** *do que propriamente de, bom, vocês lá e nós aqui(...). Nota-se uma integração né, de nossas universidades comunitárias com muitas particulares (....) Na verdade, não foi uma saída [da ANUP] assim... Quando foi criado o Fórum das Universidades Comunitárias, as universidades, aos poucos, foram sentindo que tinham* ***aquele perfil****, foram agregando-se a este Fórum. Num dado momento, tanto a ANUP, como as comunitárias falaram: 'Bom, nós estamos discutindo tantas coisas* ***no mesmo caminho*** *que vale a pena a gente se congregar numa associação"*(grifos meus). (Gilberto Selber em entrevista concedida em abril de 1996).

Essa disjunção "amigável" de um conjunto de universidades dentro da ANUP também foi reforçada pelo representante do grupo das comunitárias em manifestação feita na Comissão de Educação da Câmara:

> *"Evidentemente, apoiamos todo o trabalho das escolas estatais, oficiais, como das escolas particulares que legitimamente usam da liberdade que o regime democrático assume como bandeira; dentro de nosso País, acordadas aos padrões éticos e distantes da comercialização, elas têm sua vez e muito têm feito pelo ensino em nossa terra. Mas advogamos uma* ***forma alternativa*** *de viver: escola não estatal, mas pública pelo serviço que presta; escola particular se quiserem, mas* ***sem privatizar interesses*** *que serão sempre os da comunidade onde ela se insere, procurando somar as forças da sociedade para o bem maior da educação, daí escola comunitária"*(grifos meus). (Pe. Waldemar Valle Martins,

então reitor da Universidade Católica de Santos na Manifestação do Grupo das Comunitárias na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Brasília).

Ainda que os dirigentes de universidades comunitárias e/ou representantes do novo reagrupamento das particulares - a ABRUC - evitem colidir com o grupo de universidades que permaneceu na ANUP, a cisão nas instituições particulares, divididas agora em comunitárias e não- comunitárias, foi inevitável. A construção da identidade de comunitárias imprescinde da existência do outro grupo; "*reforçar características"*, "*aquele perfil"*, discutir "*coisas no mesmo caminho*", fazer a "*defesa de uma forma alternativa de viver"* são elementos próprios do processo de construção de identidade que se apóia no estabelecimento de diferenças em relação a um outro conjunto.

Na construção da identidade das universidades comunitárias, nota-se que a ênfase recai muito mais nos aspectos que procuram distinguí-las das demais universidades particulares, ou seja, naquilo que elas negam ser, do que na apresentação de suas próprias características. O exame dos documentos do grupo das universidades comunitárias, incluindo o estatuto da ABRUC, permite ver com clareza esse processo de construção da identidade das universidades comunitárias mediante a negação de ser o "outro", as universidades particulares. Por isso, a necessidade de reafirmar a dimensão pública da universidade comunitária, a qual se expressa nas seguintes características:

- são instituições de origem nas comunidades civil ou religiosa, com manifesto objetivo social, **não subordinadas a empreendimentos de grupos empresariais ou familiares,** que seriam instituições particulares *stricto sensu*;
- os bens da entidade mantenedora **nem se vinculam** a pessoas nem são transmitidos por herança, pertencendo à comunidade ou a instituições confessionais;
- mantém estreita vinculação com a comunidade, principalmente através de programas e serviços de extensão;
- os dirigentes **não** são vitalícios;
- os professores e outros segmentos da sociedade civil participam na instituição através de suas organizações;

- preocupam-se com a qualidade acadêmica, mantendo programas de capacitação e de permanência dos professores e fomentando núcleos de pesquisa.

Essas foram as primeiras características comuns reforçadas na origem do grupo. No estatuto da ABRUC, as universidades comunitárias são definidas de forma mais precisa.

Em termos de pessoa jurídica, a entidade mantenedora de uma universidade comunitária pode "*assumir a forma de fundação de direito privado, ou ainda de associação ou sociedade civil"* (Estatuto da ABRUC, 1996), o que, diga-se de passagem, em nada difere das entidades mantenedoras das demais instituições privadas de ensino superior. "(...) *pertencer seu patrimônio a uma comunidade, sem depender de famílias, empresas ou grupos com interesses econômicos*"[38]. Outra distinção importante no estatuto das comunitárias é "*não distribuir resultados, dividendos, bônus ou parcelas de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto, não privilegiar seus integrantes, associados, membro, participantes, instituidores ou filiados em relação à coletividade na prestação de seus serviços"*. Comentando esse artigo, Gilberto Selber, ex-presidente da ABRUC observa:

> *"(...) As universidades comunitárias, na questão ligada à transferência externa para essa universidade, verifica-se que todas elas têm uma câmara de ensino que faz isso de forma absolutamente, com toda lisura, com toda transparência etc.* ***Enquanto que numa universidade particular****, muitas delas, se seu filho quer ir para lá, por exemplo, se você é amigo de uma pessoa influente, você põe lá dentro****, enquanto que nas comunitárias*** *tem esse problema das câmaras de ensino que vão analisar, num colegiado, com critérios estabelecidos*" (Gilberto Selber, em entrevista concedida em abril de 1996).

Outro artigo do estatuto das comunitárias é a sua subordinação administrativa a uma assembléia ou conselho,"*com a participação de representantes da comunidade na qual está inserida"*. Isso significa que todos os conselhos das mantenedoras de universidades comunitárias devem ter representantes da "comunidade". O alcance, tradição e efetividade da participação desses representantes na assembléia ou no

[38] Essa diferença é mais uma representação da identidade da universidade comunitária do que uma distinção do direito civil. Mesmo as universidades privadas não são propriedades diretas de particulares (famílias ou empresas); seus patrimônios pertencem a entidades mantenedoras que são pessoas jurídicas de direito privado, assumindo a forma de associação, de sociedade civil ou de fundação.

conselho das mantenededoras são aspectos que variam de universidade para universidade[39]. Como bem notou Neves, "nas confessionais, o comunitário diz respeito apenas aos objetivos e fins da instituição (...). Nas universidades comunitárias formadas a partir de grupos laicos, o conceito é traduzido nos fins e objetivos, mas sobretudo, no caráter político incorporado na vida dessas instituições quando definiram sua forma institucional e sua estrutura de poder" (1995, p.20).

[39] No caso da Puccamp (SP), o Conselho da mantenedora é formado pelo seu presidente que é o "Grã-Chanceler" da universidade - o bispo de Campinas; pelo vice-presidente, indicado pelo presidente; por um secretário; pelo reitor; pelos vice-reitores da universidade; por três diretores de área acadêmica (Humanas, Exatas e Biológicas); e por dois representantes da sociedade. Esses representantes, no caso da Puccamp são escolhidos, anualmente, pelo bispo. Em geral "são pessoas, do ponto de vista deles, são cristãos etc., quer dizer, se conhecem; ele traz lá ora um empresário, ora uma pessoa do sindicato (...)" (Gilberto Selber, então reitor da Puccamp, em entrevista concedida em abril de 1996). Nem sempre o conselho ou a assembléia das entidades mantenedoras das universidades comunitárias têm essa constituição. As assembléias gerais das mantenedoras das universidades comunitárias do Rio Grande do Sul são, em regra, constituídas por diferentes segmentos da instituição universitária, da comunidade local e por representante do Estado. Na Unijuí, por exemplo, a Assembléia Geral da mantenedora (FIDENE) é formada pe,o presidente;!por um representante de cada uma das seguintes entidades: sociedade literária São Boaventura, governo do Estado, Associação Comercial e Industrial, trabalhadores urbanos, sindicato dos trabalhadores rurais, profissionais liberais de nível superior, Igrejas, Executivo de cada município que contribui com a fundação, Legislativo de cada município, entidade brasileira que contribui uma vez, entidade brasileira que contribui parcialmente, entidades conveniadas, administração superior da universidade, pelo diretor de escola de 1º. e 2º. Graus, pelo representante de alunos de cada unidade universitária e pelo de alunos da escola de 1º. e 2º. Graus e por quatro funcionários. A Assembléia Geral da mantenedora da Universidade Regional Integrada do Alto das Missões (URI), também no Rio Grande do Sul, já tem uma composição mais simplificada. É formada pelo presidente da mantenedora, por um representante do Governo do Estado, pelo presidente da Associação Comercial e Industrial do município sede de cada *campus;* pelo prefeito municipal da sede de cada um dos *campi*; pelo representante do Poder Executivo, pelo Presidente da Câmara e pelo representante do poder Legislativo, pelo reitor e vice-reitor da universidade; pelo representante do corpo docente das escolas de 1º e 2º Graus de cada município por campus; por três professores de campus, um aluno de cada campus e representante de cada entidade mantenedora (Neves, 1995).

As diferenças de estruturas organizacionais, de processos de tomada de decisão em cada uma das universidades comunitárias, com efeito, não interessam à constituição da identidade da ABRUC enquanto um ator político. A construção da identidade do novo grupo de universidades particulares, as comunitárias, dá-se, sobretudo, pelo que é geral e comum, e não pela soma do que é específico em cada uma delas.

A propósito, observa Pe. Waldemar: "*Encontram-se nelas* [nas universidades comunitárias], *com maior ou menor intensidade, outras características, como uma filosofia educacional própria, ou uma vocação regional, que se expressam na sua conduta e prática pedagógica.* Continua: "*Todas as universidades comunitárias incluem no seu projeto educacional: o aperfeiçoamento da pessoa humana, a organização participativa, o interesse na solução dos problemas da comunidade onde elas se inserem; defendem o direito universal à educação e buscam qualidade do ensino*" (Manifestação das Universidades Comunitárias na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Brasília).

A generalidade do projeto educacional das universidades comunitárias, tal como foi apresentado pelo Pe. Waldemar, dificilmente excluiria qualquer outra universidade brasileira, seja pública ou particular. Entretanto, o objetivo último da ABRUC é separatista; distinguir-se das demais particulares para fazer valer seus direitos assegurados pela Constituição, ou seja, o acesso aos recursos públicos. Essa posição é muito clara:

> "É *importante também pensar em* ***como impedir que tenham acesso aos recursos públicos*** *instituições que não foram visadas, expressamente, pela determinação constitucional". E sugere: "Seria necessário, em primeiro lugar, determinar claramente as* ***características fundamentais*** *das instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, contempaladas pela Constituição*" (grifos meus). (Manifestação das Universidades Comunitárias na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, 1995).

Propõe, assim, que além de cumprir todas as condições fixadas no Artigo 213, para ser considerada universidade comunitária, a instituição deve revestir-se das exigências que caracterizam os três tipos mencionados no texto constitucional. De

acordo com o documento das universidades comunitárias, os três tipos[40] não são excludentes, não cabendo portanto, a disjuntiva "ou" na legislação, uma vez que uma única instituição pode ser simultaneamente comunitária, filantrópica e confessional.

A despeito de todo o esforço da ABRUC em corrigir o texto constitucional, a LDB de 1996 incorreu no mesmo problema e todos os Decretos e Medidas Provisórias expedidos desde então vem repetindo o equívoco. Assim, todas as menções à destinação de recursos públicos a escolas não oficiais aparecem da seguinte forma: "comunitárias, confessionais ou filantrópicas". A ABMES já havia apontado para esse problema na legislação e a ABRUC vem insistindo em resolvê-lo, procurando evitar que o governo passe a destinar recursos a entidades que, embora sem finalidades lucrativas, não apresentem nenhuma das características das comunitárias, confessionais e filantrópicas.

A ABRUC e a consolidação da imagem de "comunitária" - É possível identificar na atuação da ABRUC, sobretudo no último ano (1997), três frentes: a primeira, de consolidar-se enquanto uma associação que reúne hoje 29 universidades enlaçadas pela definição de "comunitária"; a segunda para difundir o conceito de "comunitária", sensibilizando governo e sociedade sobre sua viabilidade enquanto um modelo alternativo (*sic*) às instituições públicas e estatais de ensino superior públicas e, terceiro, para obter resultados em questões de interesses mais imediatos para suas associadas. Essas três frentes significam para a ABRUC alimentar a identidade do conjunto, "vender" o conceito de "comunitária" e fazer isso sem perder de vista o processo de negociação de políticas específicas.

A ABRUC, seguindo o exemplo de outras associações representativas de interesses dos diferentes segmentos do sistema de ensino superior, criou, muito recentemente, seu próprio canal de comunicação: o **Jornal das Universidades Comunitárias**[41]. No editorial do primeiro número, intitulado "Comunitárias: serviço

[40] Instituições **comunitárias** são as que, criadas com ou sem interveniência do poder público local, são organizadas por comunidades nelas atuantes e a elas vinculadas por seus objetivos educacionais. **Filantrópicas** são as reconhecidas como tal pelo órgão competente, desde que se destinem exclusivamente a uma prestação de serviços educacionais que possa ser caracterizada pela gratuidade total ou parcial como um benefício. **Confessionais** são as instituições vinculadas a confissões religiosas legalmente constituídas ou a associaçõas religiosas a(elas ligadas, também reconhecidas legalmente (definições dadas no texto da Manifestação das Universidades Comunitárias na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, 1995) .

[41] O jornal tem, em média, 12 páginas e periodicidade bimestral; o primeiro número refere-se aos meses de set./out. 1997.

público sem fins lucrativos com qualidade acadêmica", o presidente da ABRUC constata: *"O veículo* [jornal] *está inserido na estratégia política de consolidação do modelo alternativo em que as Comunitárias vêm se constituindo, principalmente a partir da criação da ABRUC em janeiro de 1995"* (Ronca, 1997).

Os três números do jornal, até o momento veiculados, revelam a preocupação da equipe editorial em reforçar "*a marca diferenciadora do segmento* [das universidades comunitárias] *no cenário político institucional brasileiro* (...). I*nstituições públicas não estatais, as universidades comunitárias têm como traço comum a prestação de um serviço público, sem fins lucrativos"*. O jornal também dá espaço para as instituições individualmente. Com textos e fotos, cada número apresenta algumas das 29 universidades associadas à ABRUC. Independentemente das instituições focalizadas, os textos são "frios" e voltam-se, sobretudo para a divulgação das atividades de extensão realizadas por essas instituições seja com vistas ao desenvolvimento regional e/ou à promoção da melhoria das condições de vida das populações, seja em relação à própria qualidade e amplitude da oferta educacionad.

A preocupação em manter a coesão do grupo mediante o reforço de uma identidade comum e de transpô-la para a sociedade mais ampla aparece, ainda, em outras atividades desenvolvidas pela ABRUC. Ganha destaque, nesse sentido, a realização do I Encontro Nacional de Assessores de Comunicação das Universidades Comunitárias[42]. A partir do entendimento que "*o setor de comunicação social é um dos principais elementos para a construção da imagem institucional de uma comunitária"*, recomendou-se, na ocasião do encontro, que este setor *deva "ser incluído dentro das prioridades da universidade"* (**Jornal das Universidades Comunitárias**, 1997, ano 1, nº 1, p.8).

Nessa mesma linha, o presidente da ABRUC, entre os objetivos e perspectivas da Associação para o ano de 1998, destaca: "*intensificar as articulações políticas e o fortalecimento da imagem da ABRUC junto aos diversos setores da sociedade também são pontos relevantes. Por isso, estamos elaborando um plano estratégico, que envolverá iniciativas político-institucionais e de comunicação e marketing*" (Antonio Carlos Caruso Ronca, **Jornal das Universidades Comunitárias**, 1998, ano 1, nº 2, p.3).

[42] O Encontro aconteceu nos dias 6 e 7 de agosto de 1997 na sede da Universidade Católica de Goiás.

Consolidar e difundir a imagem de "comunitária" das universidades associadas à ABRUC, tornando seus feitos conhecidos e valorizados no âmbito do próprio governo e na sociedade em geral são, da perspectiva dos dirigentes da associação, fundamentais para a sua influência política no processo de negociação dos interesses do segmento universitário que representa. A estratégia da ABRUC é, portanto, também a de diferenciar-se das formas mais tradicionais de atuação das associações de representação de interesse. As demandas e interesses que a Associação defende não podem, do ponto de vista de suas associadas, ser jamais confundidos com os interesses e demandas dos outros particulares. Todo o esforço da ABRUC vai no sentido de atribuir um valor público - social e humanitário - às suas reivindicações como se, desse modo, elas parecessem mais legítimas do que as demandas de outras entidades representativas do ensino superior[43]. Por isso, é em nome de um bem público que a ABRUC constrói seu discurso enquanto associação e orienta sua atuação nas esferas decisórias do governo[44].

[43] O ex-presidente da ABRUC, professor Gilberto Selber, por exemplo, considera que, de todas as associações representativas do setor privado, a ANUP é a "*mais competente de todas. A ANUP tem um **lobby** dentro do Congresso Nacional extremamente competente, dispondo-se inclusive meios e etc. para bancar os seus representantes lá dentro. Então, nesse sentido, eu acho que a ANUP é a mais forte"* (Gilberto Selber, em entrevista concedida em abril de 1996).

[44] É importante notar que as entidades mantenedoras de universidades confessionais católicas (que estão no grupo das comunitárias) estão também representadas em uma outra associação, a recém-criada ANAMEC (Associação Nacional de Mantenedoras de Escolas Católicas). A Associação congrega, atualmente, cerca de 400 escolas católicas de 1º, 2º, e 3º Graus. Duas questões sempre presentes na ANAMEC são as mensalidades escolares e o gerenciamento dos estabelecimentos. O atual presidente da Associação, Frei Constâncio Nogara, é ainda reitor da Universidade São Francisco (São Paulo), também associada à ABRUC.

As demandas da ABRUC - Três questões são centrais na agenda da ABRUC:

- a luta pela exclusividade, enquanto segmento particular do ensino superior, do acesso aos recursos públicos. Essa questão não é nova, posto que já se colocava desde a formação do grupo das comunitárias no final da década de 1980;

- a questão da avaliação institucional no âmbito das políticas de avaliação do MEC;

- a revitalização do crédito educativo.

Parafraseando o *slogan* das entidades representativas do setor público de ensino superior no processo constituinte - "verbas públicas para universidades públicas", a ABRUC, nos anos 90, acrescentaria "verbas públicas para universidades públicas estatais e para as públicas não estatais", ou seja, as comunitárias.

Em agosto de 1995, o então presidente da ABRUC encaminhou um ofício à Secretaria de Política Educacional do Ministério da Educação e do Desporto expondo os motivos do pleito, com o seguinte documento anexo: "Sugestão de critérios para a distribuição de verbas orçamentárias do MEC para as universidades comunitárias". A idéia era que o montante global da subvenção estatal fosse distribuído, proporcionalmente, a cada universidade comunitária, em função dos seguintes critérios: número de alunos de graduação efetivamente matriculados e cursando os respectivos cursos (30% do montante de recursos); número de docentes em regime de dedicação (20% do montante), considerando-se que esses docentes dediquem, no mínimo, 1/5 de seu tempo contratado a atividades acadêmico-científicas que não hora-aula; déficits operacionais auferidos em cursos de graduação considerados de alta importância social (caso típico são os cursos de Licenciatura) e que não tenham ocupadas completamente as vagas oferecidas em vestibular (30% do montante global); investimentos já efetuados, com recursos próprios, a título de bolsas de estudos não reembolsáveis e reembolsáveis (20% do total dos recursos).

O documento considerava que os dados oferecidos pelas universidades comunitárias, para efeito da aplicação dos fatores considerados, devessem ser devidamente auditados. As instituições ficariam, de acordo com a proposta da ABRUC, sujeitas `a avaliação institucional de iniciativa do MEC. A preocupação com a transparência da contabilidade é recorrente nas universidades comunitárias.

> "*Aumentando o montante dos recursos públicos destinados às instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, maior deverá ser o controle da gestão financeira no relativo à regularidade da aplicação dos recursos recebidos. Tal controle já existe atualmente, mas todas as universidades comunitárias e confessionais estão em pleno acordo com que se introduzam novas exigências, das quais uma poderia ser a apreciação das contas por órgão competente"* (Manifesto das Universidades Comunitárias, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, 1995).

A questão da transparência administrativa das universidades comunitárias liga-se, no limite, ao problema da avaliação. A ABRUC tem uma concepção ampla de avaliação, que vai além do que tem sido implementado pelo Ministério da Educação nessa área. Para as comunitárias, a avaliação significa muito pouco se não se perguntar sobre o "papel social da universidade na sociedade" (Ronca, 1996, p.153); ou seja, "a que a universidade se destina", "se está ou não correspondendo àquilo que a sociedade espera dela" (Gadotti, 1997). Tal concepção, contudo, não descarta o papel de fiscalizador e interventor do Estado nos processos de avaliação institucional. Ao contrário, existe uma visão generalizada entre os dirigentes das universidades comunitárias que é "dever do Estado intervir na educação", posto que se trata de "um bem comum e o Estado tem que intervir, zelar para que as universidades cumpram a sua função" (Ronca, 1996, p. 153). A mesma transparência que oferecem ao Poder Público, as comunitárias querem que o Estado exija das demais instituições, as particulares não-comunitárias.

As idéias de bem comum, de corresponder às demandas da sociedade e outras proposições nesse sentido, na realidade, estão enfeixadas junto com a questão-chave no discurso da ABRUC: a democratização do acesso ao ensino superior e a garantia da permanência do estudante na universidade. Nesse quadro, a ABRUC procura inscrever

sua luta, que a acompanha desde antes mesmo de sua criação: o crédito educativo[45]. Em ofício ao Ministro de Estado da Educação em 1996, a Associação insistia na urgência de o Governo Federal tomar medidas não só para normatizar o Crédito Educativo como também no sentido de ampliá-lo[46]. Desde o segundo semestre de 1997, a ABRUC, ao lado de outras entidades representativas do setor privado de ensino superior, em especial a ABMES, tem intensificado sua atuação na Comissão Nacional de Supervisão e Acompanhamento do CREDUC e também junto aos parlamentares, com vistas a agilizar o pagamento das novas vagas do CREDUC.

Estavam presentes à audiência pública na Comissão de Educação de Cultura e do Desporto da Câmara dos Deputados, realizada em 10 de setembro de 1997, os presidentes da ABRUC, da ABMES, do CRUB, uma representante da ANDIFES e uma estudante representante da UNE, além de representantes do MEC e da Caixa Econômica Federal. Nessa arena de discussão e formulação de políticas, a demanda da ABRUC soma-se às reivindicações do "outro" setor privado de ensino superior.

A relação da ABRUC com os órgãos federais da área de Educação não é de confronto. Tal qual a ABMES, as críticas da entidade são pontuais. Todavia, há uma diferença importante: a ABRUC suspeita que o Governo não tenha fôlego para obrigar as instituições de ensino superior a se enquadrarem na nova legislação; exigem que as novas normas legais sejam cumpridas - muitas delas beneficiam as comunitárias,

[45] O Programa de Crédito Educativo foi reaberto em junho de 1992 (Lei nº 8.436), sob a supervisão do MEC, e com uma nova sistemática de seleção de alunos (descentralizada, procurando democratizar a inscrição e seleção de candidatos, e mais transparente). Todavia, se melhorou em termos de qualidade, os recursos financeiros destinados ao crédito educativo não foram totalmente normatizados e o governo não tem sido pontual no repasse de verbas para as instituições que têm alunos beneficiados. A Secretaria de Ensino Superior do MEC (SESu) estima que, atualmente, 90 mil alunos são beneficiados pelo Programa.

[46] "(...) Tal medida não pode mais tardar, pois prejudicados não são as Escolas, como tal, mas sim a juventude preterida em sua mais justa aspiração de estudar. O financiamento não é para a Escola, mas para o cidadão e aluno que se beneficia diretamente e à própria sociedade e nação, pelo aprimoramento de seus recursos humanos.(...) Consideramos que sejam necessárias cerca de 50 mil novas inscrições e vagas de alunos, como número mínimo de Crédito Educativo, somente para as instituições vinculadas à ABRUC. Considerando que as instituições comunitárias dependem do pagamento das matrículas, contam com a regularidade do pagamento dos recursos relativos ao crédito educativo como questão de fundamental importância para a sua manutenção" (Extraído de ofício do então presidente da ABRUC, Gilberto Selber, ao Ministro de Estado da Educação e dO Desporto).

inclusive. Diferentemente da ABMES, a associação das comunitárias não tenta impedir a implementação da LDB e outras medidas complementares, seja por meio de recursos jurídicos (como a ABMES) ou político-ideológicos (UNE, ANDES, entre outras). As comunitárias querem que o Governo as reconheça como diferentes, guardiãs dos interesses públicos, da justiça social e, sobretudo, como um modelo de qualidade educacional-pedagógica e de integridade administrativo-financeira para o conjunto dos estabelecimentos de ensino superior no País e que as subvencionem em função disto.

4. Os atores do sistema e o Estado: considerações finais

O exame das principais arenas e entidades representativas dos interesses do setor privado de ensino superior e de suas formas de atuação revela a complexidade do sistema de ensino superior enquanto campo político. Neste campo opõem-se e sobrepõem-se interesses, processam-se intersecções de conjuntos distintos e disjunções de segmentos do ensino superior. Enquanto os atores do ensino superior público definem o "outro" setor privado, este procura, na condição de outro, ocupar seu espaço político e definir suas formas de atuação. A ABMES reúne o "bem" e o "mal"; ora nega a antinomia público/privado, ora é de seu próprio interesse realçá-la, pois depende da distinção público/privado, Estado e particulares, a defesa dos interesses das entidades mantenedoras de ensino superior. A ABRUC, por sua vez, propõe-se a ser o "avesso do outro" - o setor particular *tout court.* A construção da identidade desse novo agrupamento de universidades particulares funda-se na idéia de "público", mas, igualmente, na defesa da liberdade de ensino, antiga bandeira do ensino confessional no Brasil. O "avesso do outro" (empresarial/comercial) não pode, por isso, ser o público estatal, embora também não o neguem[47]. As comunitárias apresentam-se como um terceiro tipo, como um modelo alternativo.

O processo de fragmentação dos interesses do setor privado que se concretiza na criação de novas associações tem aspectos positivos. Além de colocar matizes na dinâmica setor público e setor privado de ensino superior, os novos atores atuam de

[47] *"(...) Sou absolutamente contra a existência de um modelo único e absolutamente a favor de um ensino estatal de ótima qualidade e gratuito, mas acredito que junto com o ensino estatal podem existir outras alternativas cuja condição de existência seja voltarem-se para o conjunto da sociedade e oferecerem um serviço de qualidade"* (Ronca, 1996, p.151).

forma complementar às entidades mais antigas, intensificando e ampliando o debate em torno das políticas para o ensino superior. Em suma, expõem a diversidade das instituições de ensino superior e as desigualdades do sistema como um todo.

Poder-se-ia objetar que, da perspectiva dos interesses do setor privado, a emergência de novos atores tem uma contrapartida negativa: ao pulverizar interesses comuns e sobrepor, muitas vezes, demandas idênticas provenientes de porta-vozes distintos, o setor privado pode vir a perder a força que sempre teve. Essa perda, suspeita-se, será relativa. No limite, a especialização das entidades representativas - CONFENEM, ABMES, ABESC, ANAMEC, FIEP, ABRUC, para citar apenas algumas que operam em nível nacional - dos diferentes segmentos do setor privado leva à convergência de interesses maiores nas arenas decisórias. Questões como o Crédito Educativo e o controle das mensalidades escolares por parte do Governo são ilustrativas nesse sentido.

Uma outra questão refere-se à interação dos diferentes atores com o Estado. Essa interação é, na realidade, mediada pela percepção que os diversos segmentos do sistema de ensino superior - tanto do público como do privado - têm sobre a articulação do diferentes papéis desempenhados pelo Estado no sistema de ensino superior. Nesse sentido, o fato de essas entidades e associações atribuírem, ou não, ao Estado a tarefa de financiar, modelar e fiscalizar o sistema de ensino superior é um elemento crucial para distinguir suas formas de atuação e o grau de resistência em face das políticas em implementação.

Com efeito, as políticas de ensino superior implementadas nos últimos anos tem procurado justamente intervir e, no limite, mudar o caráter da relação do Estado com cada um dos setores do sistema. No que concerne ao setor público, a revisão do financiamento; em relação ao setor privado, a adoção de mecanismos mais efetivos de fiscalização, tanto de âmbito acadêmico (qualidade do ensino) como na esfera financeiro-administrativa. Quanto ao segmento das comunitárias, não há propostas visando a alterar sua relação com o Estado; a questão parece situar-se no nível conjuntural das negociações políticas quanto ao montante de recursos alocados para essas instituições. Este segmento tende a valorizar o papel fiscalizador do Estado, até porque essa é a via que se coloca para as comunitárias terem acesso aos benefícios públicos. Parece, às entidades representativas do setor privado, em geral, menos

importante o papel fiscalizador do Estado, embora também reivindiquem do Estado o papel de modelador do ensino superior.

No limite, esses atores remetem-se à dinâmica Estado/mercado, público/privado. Essa dinâmica tem uma dimensão real e é eficaz para organizar o campo simbólico[48] que permeia o processo político de tomada de decisão dos atores diante das políticas para o ensino superior. Por outro lado, esse quadro parece não admitir nuanças. Os interesses e preferências dos atores por mais plurais e conflitantes entre si tendem, nesse quadro, a uma polaridade, que, de resto, dificulta a negociação nas arenas disponíveis.

Constata-se, ainda, que a tendência ao reagrupamento de interesses no interior do setor privado é simultânea a um processo de especialização das arenas de atuação das diferentes associações. Ou seja, a ABMES, a ANUP e a ABRUC dirigem-se para interlocutores selecionados em função das questões que as motivam. Desse modo, enquanto a ABMES privilegia o Judiciário e a tecnocracia do Estado para encaminhar suas demandas, a ANUP e a ABRUC procuram atuar no Congresso. O CRUB, dada a sua própria composição plural, não se constitui em uma associação de representação de interesses específicos. Ao reunir universidades públicas (federais, estaduais e municipais), particulares e comunitárias, o CRUB ressente-se de uma identidade.

Em suma, o movimento de disjunção na representação de interesses o qual se verificou no âmbito do setor privado e o surgimento de novas formas de atuação de suas associações, mais antigas e recentes, inscrevem-se em um quadro mais amplo de mudanças que estão ocorrendo no sistema de ensino superior. Essas mudanças, conforme vimos, são impulsionadas pela própria dinâmica de mercado (cuja redução da demanda por ensino superior sinalizaram ao setor privado o fim da era da expansão em grande escala) e pela nova moldura legal que passou a regulamentar o ensino superior desde a Constituição Federal de 1988 e depois, pelas regulamentações específicas da LDB de 1996.

[48] Embora a idéia de "campo simbólico" tenha uma inspiração em Bourdieu, utilizo-a aqui com bastante liberdade. Para Bourdieu, "*campo*" é o espaço onde as posições dos agentes se encontram a *priori* fixadas, definindo-se, assim, como o *locus* onde se trava uma luta concorrencial entre os atores em torno de interesses específicos que caracterizam a área em questão. Na interpretação que Ortiz faz da noção de campo em Bourdieu, o "campo da ciência se evidencia pelo embate em torno da autoridade científica; o campo da arte pela concorrência em torno da legitimidade dos produtos artísticos". Dentro desta perspectiva, ainda segundo Ortiz (1983, p.17), "resolve-se o problema da adequação entre ação subjetiva e objetividade da sociedade, uma vez que todo ator age no interior de um campo socialmente determinado".

O Ministério da Educação e do Desporto, desde então e bem ou mal, tem uma política mais integrada para o ensino superior. As mudanças das regras do jogo abriram para os atores do sistema de ensino superior novas frentes de luta. As associações de representação do setor privado, nesse sentido, têm buscado intervir em arenas muito específicas, selecionando previamente seus interlocutores em função de um ajustamento prévio com as questões que discutem. Por sua vez, o setor público, além de ter enfraquecido sua representação no âmbito do CRUB, em virtude do aumento do número de universidades particulares, também não criou nenhuma forma nova de representação nem ampliou sua esfera de atuação, além daquelas hoje tradicionais, como a ANDES e a ANDIFES cujas demandas, em grande parte, referem-se ao financiamento das instituições públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABMES Notícias, n.46, ago./set. 1997.

Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior (1997). *Catálogo geral das instituições de ensino superior associadas à ABMES*. Brasília.

ABRUC - Estatuto das Universidades Comunitárias, janeiro de 1996.

ABRUC - Programa e material do Seminário Nacional das Universidades Comunitárias. Porto Alegre. Período de 27 a 29 de abril de 1995.

ABRUC - Documento. Manifestação das Universidades Comunitárias na Comissão LDB da Câmara dos Deputados, audiências públicas, Brasília, 1995.

Bem-David, Joseph (1977). *Centers of Learning: Britain, France, Germany. United States of America*. The Carnegie Comission on Higher Education.

Castro, Claudio Moura (1984). Apresentação. En: Mendes, C., Castro, C. M (Orgs.). *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado.* Associação Brasileira das Mantenedoras/Educan/Conjunto Universitário Cândido Mendes.

Castro, Claudio Moura (1997). Tempos e movimentos. *ABMES Notícias*, 46.

Clark, Burton (1983). *El Sistema de educación superior - Una visión comparativa de la organizacion académica*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azacapotzalco, Nueva Imagem.

Cunha, Luís Antonio (1986). *A universidade temporã*. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

Cunha, Luís Antonio (1996). Crise e reforma do sistema de ensino superior. *Novos Estudos Cebrap*, 46.

Durham, Eunice R. e Sampaio, Helena (1996). La educación privada en Brasil. Em: Schwartzman, Simon (Org.). *América Latina: Universidades en transición*. Colección Interamer, n. 61, OEA/OAS.

Estudos. Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior, 1997,15 (20).

FÓRUM de Defesa da Escola Pública (1997) *LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Avaliação do Fórum de Defesa da Escola Pública.* Associação Profissional dos Docentes da Universidade Federal de Minas Gerais - Ação Sindical da ANDES - SN.

Franco, Edson (1997). Editorial. A inconstitucionalidade continua. *Estudos*. Revista da Associação Brasileira das Mantenedoras do Ensino Superior, Brasília, 15, nº 20.

Gadotti, Moacir (1997). Avaliação institucional - um processo formativo. *Jornal das universidades comunitárias*, ano 1 (2).

Geertz, Clifford (1978). *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Jornal das Universidades Comunitárias. ABRUC. Ano I, n.1, set/out. 1997.

Jornal das Universidades Comunitárias. ABRUC. Ano I, n.2, dez/jan. 1997.

Krotsch, Pedro (1996). O novo cenário da universidade argentina: o peso do passado e os desafios do futuro. Em: Catani, Afrânio M. (Org.). *Universidade na América Latina: tendências e perspectivas*. São Paulo: Cortez Ed., pp.34-50.

Lévy, Daniel (1986). *Higher Education and State in Latin America - Private Challenges to Public Dominance*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.

Lobo e Silva, Roberto Leal. Universidades privadas. *Folha de São Paulo*, 4/8/97. Caderno 1, Opinião, p. 3.

Martins, Carlos Benedito (1981). *Ensino pago: um retrato sem retoques*. São Paulo: Global.

Mendes, Cândido (1984). A abertura e o direito de ensinar. Em: Mendes, C., Castro, C. (Orgs.). *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado*. Associação Brasileira das Mantenedoras/Educan/Conjunto Universitário Cândido Mendes.

Mendes, Cândido e Castro, C. (Orgs.). (1984). *Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado.* Associação Brasileira das Mantenedoras/Educan/Conjunto Universitário Cândido Mendes.

Ministério da Educação e do Desporto (1994). *Sinopse Estatística da Educação Superior – Graduação*, Brasília.

Morais, Maria Cristina (1996). Crise e reforma do sistema de ensino superior. *Novos Estudos Cebrap*, 46.

Neves, Clarissa B (1995). Ensino superior privado no Rio Grande do Sul - a experiência das universidades comunitárias. *Documento de Trabalho NUPES* 6/95. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.

Rodrigues, Gabriel Mário (1997). Sonho e Realidade. *ABMES Notícias*, 46.

Ronca, Antônio Carlos Caruso (1997). *Jornal das Universidades Comunitárias*, ABRUC, ano 1 (1).

Ronca, Antonio Carlos Caruso (1996). Crise e reforma do sistema de ensino superior. *Novos Estudos Cebrap*, 46.

Schwartzman, Simon (1992). Brazil. Em: Clark, Burton e Neave, Guy (Orgs.). *The Encyclopedia of Higher Education.* Oxford: Pergamon Press, pp.82-92.

Silva Jr (1997). Reformas do Estado e da educação superior no Brasil (a ação dos atores em cena e o processo de privatização). Em: Catani, A. (Org.). *Congresso Internacional - Políticas de ensino superior na América Latina no limiar do século XXI*. Recife: YK Produtora de Eventos.

Tramontin, Raulino e Braga, Ronald. O ensino particular no Brasil: traços de um perfil. Em: Mendes, C., Castro, C. M (Orgs.) (1988). *Universidades comunitárias: um modelo alternativo*. São Paulo: Leopoldianum, Ed. Loyola.

Veiga, Laura da (1985). Reforma universitária na década de 60: origens e implicações político-intitucionais. Em: Bori, Carolina M. (Org.). *Ciência e Cultura*, 37, (7), pp.86-97. *Suplemento Universidade Brasileira: organização e problemas*. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.